

ДЕФЕКТИ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ ТА ІНШИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФАКТИЧНОГО СКЛАДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті досліджено дефекти юридичних фактів та інших елементів фактичного складу під час провадження в адміністративному суді першої інстанції. Запропоновано власне визначення дефекту юридичного факту та фактичного складу в адміністративному судочинстві України. Сформовано перелік основних дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві України.

Ключові слова: дефект, юридичний факт, фактичний склад, адміністративне судочинство України.



**Гордєєв Віталій
Володимирович,**

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри правосуддя
юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Таке завдання адміністративного судочинства реалізується за допомогою юридичних фактів.

Існують випадки, коли під час розгляду адміністративної справи виникають дефектні юридико-фактичні правові ситуації, пов'язані з установленням дефектів юридичних фактів чи інших елементів фактичного складу, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Актуальність, своєчасність і доцільність дослідження в цій сфері зумовлюються необхідністю уникнення дефектних юридико-фактичних правових ситуацій,

відсутністю наукових розвідок щодо дефектності юридичних фактів та інших елементів фактичного складу.

Вивченню питання дефектності юридичних фактів та інших елементів фактичного складу приділялась увага такими вченими, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, І. Голосніченко, В. Ісаков, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Рожкова, О. Рябченко, А. Селіванов, Г. Чувакова, В. Ярков та ін.

Метою статті є дослідження дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу під час провадження в адміністративному суді першої інстанції. Для досягнення зазначеної мети поставлено завдання з'ясувати поняття дефекту юридичного факту, фактичного складу, сформувати перелік основних дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу.

М. Рожкова у своєму дослідженні звертає увагу на дефекти процесуальних юридичних фактів. Вона зазначає, що норми процесуального права встановлюють правові моделі дій або бездіяльності (які матимуть місце в реальній дійсності) і передбачають для них настання відповідних процедурних наслідків. При цьому норма права закріплює певні вимоги до правової моделі дії (або бездіяльності), відповідність яким необхідна для настання тих чи інших процедурних наслідків. Вимога про необхідність наявності деяких ознак (властивостей, якостей, характеристик) міститься в гіпотезі норми процесуального права і може пред'являтися до правової моделі дії (зокрема його суб'єкта чи об'єкта). Таким чином, для виникнення передбачених процесуальним

правом наслідків процесуальна дія (або бездіяльність) повинна не тільки реально мати місце, але і відповідати тим вимогам, які встановлені нормою процесуального права щодо правової моделі цієї дії (бездіяльності).

Окремі ознаки, властивості, якості, характеристики або їх сукупність, які стосуються реально вчинюваної дії, її суб'єкта чи об'єкта, входять до складу процесуального факту як його елементи. Елементами складу юридичного факту є лише ті ознаки, умови, характеристики, яким норма права надає значення (стосовно моделі такого факту). Адже в нормі права передбачається не тільки сама правова модель, але і визначаються деякі вимоги до її настання, установлюється обов'язковість наявності деяких ознак, властивостей, якостей, характеристик і т.ін.

Саме за відповідності тим чи іншим вимогам норми та (або) наявності тих чи інших ознак, властивостей, якостей процесуальна дія тягне відповідні процедурні наслідки. З урахуванням зазначеного процесуальний факт становить собою не тільки реальну дію учасника судового процесу, але дію, що повинна відповідати встановленим у нормі процесуального права вимогам, умовам, ознакам і в силу цього підпадає під дію цієї норми. Відсутність будь-якого елемента процесуального факту призводить до інших процедурних наслідків, ніж ті, з метою яких ця дія (бездіяльність) учинялась і має назву дефекту юридичного факту чи фактичного складу. Під дефектністю юридичного факту слід розуміти незаборонені невідповідності

якої-небудь ознаки, властивості, характеристики юридичного факту чи фактичного складу вимогам норми права [1].

Г. Чувакова зазначає, що при первісному розгляді поняття і структури фактичного складу передбачалося, що склади реалізуються в тому вигляді, в якому вони закріплені в нормах права з урахуванням юридично значущих умов. На певному етапі дослідження таке припущення було виправдане. Воно дозволяє з'ясувати основні риси структури і розвитку фактичних складів. Однак у реальному процесі правового регулювання фактичні склади виникають і реалізуються далеко не в «чистому вигляді». Вони часто містять у собі порушення і дефекти, що ускладнюють фактичний склад. Ускладнювальні моменти пов'язані з тим, що конкретний склад завжди багатший за ознаки юридичної моделі. Це природне явище [2, с. 123–136].

Вважаємо, що дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві – це такий його стан, ознака, особливість, що зумовлює наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Оскільки фактичний склад включає окрім юридичних фактів інші ознаки, властивості, передумови, то й відсутність такої ознаки, властивості, передумови також матиме наслідок його дефектності.

Відповідно дефект фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан, ознака, особливість юридичного факту чи іншого еле-

мента фактичного складу, що зумовлюють наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному й оперативному розгляду справи.

Зауважимо, що у разі недотримання вимог щодо форми та змісту позовної заяви матиме місце дефектний юридичний факт, а така позовна заява підлягає залишенню її без руху. У разі неусунення у встановлений судом строк недоліків позовної заяви суд постановляє ухвалу про повернення позовної заяви.

Під час подання позовної заяви до адміністративного суду для утворення повного фактичного складу необхідно, щоб він включав й інші елементи: дотримання форми та змісту позовної заяви, вимог юрисдикції та підсудності, подання позовної заяви у строк, установлений законом та особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, тощо. У разі встановлення відсутності будь-якого вищенаведеного елемента наявний дефектний фактичний склад.

Розглянемо детальніше основні дефекти юридичних фактів та інших елементів фактичного складу адміністративного судочинства України. Їх можна поділити на такі окремі групи.

1. Дефекти, пов'язані з недотриманням форми та змісту позовної заяви

Кодекс адміністративного судочинства України встановлює вимоги до позовної заяви. У позовній заяві зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса,

а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; 4) зміст позовних вимог згідно з ч.ч. 4 і 5 ст. 105 КАС України і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; 5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі в забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо; 6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються [3, ст. 106].

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – зазначає докази, які не може самотійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам ко-

пії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то в ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Дотримання зазначених вимог необхідно для утворення фактичного складу, потрібного для розгляду адміністративної справи. Якщо ж позовну заяву подано без додержання вимог, установлених ст. 106 КАС України (форма і зміст позовної заяви), має місце дефектна юридико-фактична правова ситуація. Суддя в такому разі постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Такими недоліками можуть бути: відсутність документа, що підтверджує сплату судового збору, або його сплата не в повному обсязі, відсутність контактної інформації про позивача чи відповідача; неприєднання копій позовної заяви і доданих документів для відповідача (суб'єкта владних повноважень) тощо.

Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху невідкладно надсилається особі, що звернулася

з позовною заявою. Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду.

Зауважимо, що на практиці трапляються випадки, коли позивач подає до суду позовну заяву, написану від руки. Виникає запитання: чи може суддя залишити без руху таку позовну заяву з підстав неможливості її читання та розуміння змісту. На нашу думку, така позовна заява з цих підстав може бути залишена без руху, оскільки неможливість однозначного сприйняття змісту позову деякою мірою обмежить відповідача у праві надати заперечення на позов, необхідні докази тощо.

Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачу, якщо той не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху.

Якщо провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, що не відповідає вимогам ст. 106 КАС України, і позивач не усунув цих недоліків у строк, установлений судом, останній відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 155 КАС України своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду.

2. Дефекти, пов'язані з поданням позовної заяви особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності

Зауважимо, здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить

фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в конфліктах з приводу публічноправових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Якщо суддею до відкриття провадження у справі встановлено, що позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, така позовна заява відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України підлягає поверненню позивачу.

Якщо ж після відкриття провадження у справі встановлено, що позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, суд відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 155 КАС України залишає позовну заяву без розгляду.

3. Дефекти, пов'язані з поданням позовної заяви з пропущенням установленого законом строку звернення до адміністративного суду, в той час як суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними

Адміністративний позов може бути подано в межах строку звер-

нення до адміністративного суду, встановленого КАС України або іншими законами.

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 устанавлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень у справах про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням, устанавлюється 15-денний строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. КАС України та іншими законами можуть також устанавлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть устанавлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх

прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення конфлікту і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, устанавлюється місячний строк.

Відповідно до статті 100 КАС України адміністративний позов, поданий після закінчення строків, устанавлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала.

Позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи.

4. Дефекти, пов'язані з поданням позовної заяви в суд, до юрисдикції якого не віднесено розгляд справи

Для того щоб не виникали дефектні юридико-фактичні правові ситуації, слід урахувати кілька правил дотримання юрисдикції, передбачених ст. 17 КАС України [4, 13–68].

Так, по-перше, слід ураховувати, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненям суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

По-друге, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічноправові конфлікти, зокрема: 1) конфлікти фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) конфлікти з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) конфлікти між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень; 4) конфлікти, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) конфлікти за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України; 6) конфлікти щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

По-третє, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічноправові справи: 1) що віднесені

до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

У разі встановлення суддею того, що позовну заяву не варто розглядати в порядку адміністративного судочинства, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі.

Якщо ж після відкриття провадження у справі буде встановлено, що справу не варто розглядати в порядку адміністративного судочинства, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України суд закриває провадження у справі.

5. Дефекти, пов'язані з непідсудністю справи суду

Під підсудністю адміністративних справ розуміється правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу й вирішити її по суті. Додержання правил про підсудність сприяє швидкому, всебічному і повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, підвищує виховне значення правосуддя. Визначення підсудності різних судів судо-

вої системи слід здійснювати залежно від функцій, які вони виконують, від предмета справи, суб'єктів конфлікту, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється, діяльність певного суду. Тобто визначити підсудність означає встановити суд, який згідно із законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи, а також провадження в суді першої інстанції та в подальших стадіях, якщо виникає така потреба. Підсудність адміністративної справи визначається КАС України за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ – предметної (родової), територіальної (просторової) та інстанційної (функціональної) [5, с. 10].

У КАС України встановлено норми, які передбачають наслідки недотримання правил підсудності. Так, відповідно до п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду.

Згідно із п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 22 КАС України суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду за таких умов: відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду; після відкриття провадження у справі з'ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду.

Зауважимо, що наведений перелік дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві не є вичерпним, потребує уточнення, переважно стосується розгляду справ у суді першої інстанції та буде доповнений у подальших публікаціях.

Отже, дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві – це такий його стан, ознака, особливість, що зумовлює наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Оскільки фактичний склад включає окрім юридичних фактів й інші ознаки, властивості, передумови, то й відсутність такої ознаки, властивості, передумови також матиме наслідок його дефектності. Відповідно дефект фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан, ознака, особливість юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу, що зумовлюють наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Основними дефектами юридичних фактів та інших елементів фактичного складу при поданні позовної заяви до адміністративного суду є недотримання форми та змісту позовної заяви; відсутність у позивача адміністративної процесуальної дієздатності; пропущення встановленого законом строку звернення до адміністративного суду, в той час як суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними; порушення правил юрисдикції та підсудності справи суду.

Формування переліку дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу сприяє уникненню дефектних юридико-фактичних правових ситуацій, що має

наслідком удосконалення правореалізаційної діяльності учасників адміністративного процесу та правозастосовної діяльності суду.

Список використаних джерел:

1. Рожкова М. А. Юридические факты гражданского и процессуального права: соглашения о защите прав и процессуальные соглашения / Рожкова М. А. – М. : Статут, 2009. – 332 с.
2. Чувакова Г. М. Дефектність фактичних складів : дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.01 / Чувакова Галина Михайлівна. – О., 2004. – 181 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

4. Колпаков В. К. Юрисдикція адміністративних судів : монографія : в 2-х кн. / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. –Х.: Харків юридичний. – Кн. 1. – 2011. – 352 с.

5. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / Панченко О. // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4 – С. 9–21.

Гордєєв В. В. Дефекты юридических фактов и других элементов фактического состава в административном судопроизводстве Украины.

В статье исследованы дефекты юридических фактов и других элементов фактического состава при производстве в административном суде первой инстанции. Предложено собственное определение дефекта юридического факта и фактического состава в административном судопроизводстве Украины. Сформирован перечень основных дефектов юридических фактов и элементов фактического состава в административном судопроизводстве Украины.

Ключевые слова: дефект, юридический факт, фактический состав, административное судопроизводство Украины.

Gordiev V. V. The Defects of the Juridical Facts and Other Elements of the Set of Facts of the Administrative Proceedings in Ukraine.

The article accentuates upon occasions when in the course of administrative case hearing there appear defective juridical-factual legal situations connected with ascertainment of defects of juridical facts or other elements of set of facts that prevent administrative legal proceeding from performance of its tasks and qualitative and operative case consideration.

Relevance, timeliness and appropriateness of studies in this field are conditioned by the necessity of avoidance of said defective juridical-factual legal situations, and absence of scientific research into defectiveness of juridical facts or other elements of set of facts.

It is noted that the defect of juridical fact in administrative legal proceeding represents its state/feature/specificity that conditions availability of circumstances that prevent said proceeding from performance of its tasks and qualitative and operative case consideration. The defect of the set of facts in administrative legal proceeding represents the state/feature/specificity of juridical fact or other elements of the set of facts that prevent said proceeding from performance of its tasks and qualitative and operative case consideration.

It is acknowledged that the formation of the list of defects of juridical facts and other elements of the set of facts would help avoid defective juridical-factual legal situations

thus resulting in perfection of administrative legal proceeding participants' enforcement of their rights and the court's law-enforcement activity.

Author came to conclusion that the major defects of juridical facts and other elements of the set of facts when lodging a claim to the administrative court are as follows: non-observance of the form and the content of the claim; claimant's legal incapacity to sue; omission of the legal time limit to address administrative court while the court found no reasons to regard such omission as admissible excuse; failure to comply with the rules of jurisdiction and the court jurisdiction.

Key words: defect, juridical fact, set of facts, administrative legal proceedings in Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2014