



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**Діана Дмитрівна ГНАП,**

суддя Хмельницького окружного адміністративного суду,  
[gdiana@ukr.net](mailto:gdiana@ukr.net)

УДК 347.95

### ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАЛИШЕННЯ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ БЕЗ РУХУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

*Досліджується окрема процесуальна дія — залишення позовної заяви без руху в адміністративному процесі та описуються дії судді при вирішенні питання про залишення позовної заяви без руху. Висвітлено практичний досвід та проблеми, пов'язані з недоліками позовної заяви, наслідками недотримання форми і змісту адміністративного позову, охарактеризовано підстави для залишення позовної заяви без руху. Проаналізовано можливі способи усунення недоліків позовної заяви відповідно до ухвали судді, досліджено законодавчі прогалини у врегулюванні питання строку для залишення позовної заяви без руху та запропоновано зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, направлені на врегулювання зазначеної проблеми. Сформовано власне визначення залишення позовної заяви без руху як особливого інституту адміністративного судочинства, спрямованого на виконання основного завдання адміністративного судочинства, а саме — забезпечення всебічного, повного та якісного судового розгляду та захисту всіх учасників судового процесу.*

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративне судочинство, позовна заява, залишення позовної заяви без руху.

Звертаючись до суду з позовною заявою, позивач сподівається на швидкий та якісний розгляд справи, вирішення своєї проблеми, захист своїх прав. Однак, щоб не допустити перетворення судового процесу в

© Гнап Д. Д., 2017



безладний рух, процесуальне законодавство встановлює певні вимоги щодо позовної заяви. Від дотримання цих вимог, а також форми та змісту адміністративного позову 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 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Формальний підхід особи, яка звертається до суду, до положень ст. 106 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), може призвести до витрачання додаткового часу на усунення недоліків позову та збитків, а також може мати наслідком повернення позову.

При надходженні позовної заяви перше питання, яке вирішується суддею, є відповідність позовної заяви вимогам закону щодо форми, змісту та оплати судового збору. Наслідком недотримання цих вимог є залишення позовної заяви без руху.

У цій статті будуть проаналізовані процесуальні особливості залишення позовної заяви без руху, виходячи з положень ст. 108 КАС України.

Максимальне забезпечення доступу до правосуддя особи — основне теоретичне і практичне завдання адміністративного судочинства, і саме з цим пов'язана особлива актуальність дослідження питання залишення позовної заяви без руху. Ця проблема є наскрізною у всіх видах процесуального законодавства, тому потребує детального вивчення.

Окремих досліджень, присвячених інституту залишення позовної заяви без руху, на сьогодні немає. Це питання висвітлювалося в дослідженнях щодо звернення до адміністративного суду та поняття позову, які вивчалися такими вченими цивільного процесу як М. Гурвич, А. Добровольський. В адміністративному процесі це — С. Ківалов, І. Коліушко, Р. Куйбіда, А. Осадчий, Ю. Педько. Вони взагалі характеризували поняття залишення позовної заяви без руху, не зупиняючись на особливостях і проблемах застосування.

*Метою статті* є розгляд актуальних питань та проблем щодо застосування інституту залишення позовної заяви без руху у випадку виявлення недоліків позовної заяви та порядку їх усунення позивачем.

Стаття 106 КАС України містить перелік загальних для всіх позовних заяв елементів (реквізитів), які дають необхідну інформацію для вирішення судом питання про відкриття провадження в адміністративній справі.

У позовній заяві повинні бути дотримані всі вимоги, визначені ст. 106 КАС України, а саме зазначено найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; ім'я (найменування) позивача та відповідача, поштова адреса, а також



номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів — зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; перелік документів та інших матеріалів, що додаються [1].

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач подає докази або зазначає їх, обґрунтовуючи неможливість подання таких доказів.

Кодекс адміністративного судочинства встановлює вимогу щодо подання пакета документів відповідно до кількості відповідачів, тобто позовна заява з копіями для суду та відповідно такі ж документи для направлення відповідачам.

Позовну заяву обов'язково слід підписати, зазначивши дату її підписання. Якщо позовну заяву подає представник, він про це зазначає в позові, де вказується прізвище, ім'я, по батькові представника, місце його проживання (знаходження), при наявності — номери засобів зв'язку, електронної пошти. Уповноважений представник може самостійно підписати позовну заяву. При зверненні до канцелярії суду для подачі позову представник повинен підтвердити свої повноваження довіреністю або іншим, передбаченим законодавством документом.

Насамперед, суддя перевіряє чи додержано позивачем вимог, визначених ч. 1 ст. 106 КАС України, зокрема, щодо зазначення найменування суду, до якого подається заява; ім'я (найменування) позивача і відповідача, а також ім'я представника позивача, якщо позовна заява подається представником, їх місце проживання (перебування) або місцезнаходження, поштовий індекс, номери засобів зв'язку, якщо такі відомі; викладення обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують кожну обставину, наявність підстав для звільнення від доказування; зазначення документів, що додаються до заяви, тощо.

Суддя також перевіряє, чи подано заявником документ, що підтверджує сплату судового збору; чи подані копії позовної заяви, а також копії всіх документів, що додаються до неї. У разі подання представником позивача позовної заяви суд перевіряє наявність довіреності або іншого документа, що підтверджує його повноваження.

Дотримання вимог ст. 106 КАС України до позовної заяви є обов'язковим. Якщо ж позовну заяву подано без додержання вимог, установлених ст. 106 КАС України (форма і зміст позовної заяви), суддя в такому разі постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху. В цій ухвалі зазначаються підстави залишення заяви без руху, вказується, які саме недоліки повинні бути виправлені позивачем та встановлюється строк, достатній для усунення недоліків [2, с. 154].

*Наприклад, у справі № 822/345/17 за позовом Державної архітектурно-будівельної інспекції України до Товариства з обмеженою відповідальністю про зобов'язання вчинити дії ухвалою*



судді Хмельницького окружного адміністративного суду від 17 січня 2017 р. позовну заяву залишено без руху. Позивачем позовну заяву подано з порушенням вимог ст. 106 КАС України, не зазначено в позові ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є; не зазначена дата підписання позовної заяви; не надано письмового обґрунтування дотримання вимог ст. 105 КАС України з урахуванням вимог ч. 3 ст. 6, п. 5 ч. 2 ст. 17, п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС України щодо норми Закону (назва, стаття, інше), якою визначено право ДАБІ України на звернення з позовною вимогою щодо зобов'язання відповідача виконати вимоги Припису та допуску посадових осіб позивача на об'єкти будівництва [3].

У справі № 822/2698/16 за позовом Особа\_1 до Головного управління Національної поліції України в Хмельницькій області, Голови ліквідаційної комісії управління Міністерства внутрішніх справ України в Хмельницькій області про визнання протиправною бездіяльність, визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії ухвалою судді Хмельницького окружного адміністративного суду від 3 січня 2017 р. позовну заяву залишено без руху. В порушення вимог ст. 106 КАС України позивач не додав копії всіх документів, що приєднуються до позовної заяви, відповідно до кількості відповідачів та третіх осіб [4].

Однією з найпоширеніших підстав для залишення позовної заяви без руху є несплата, неповна сплата або неправильна сплата судового збору. Так, порядок, розмір та спосіб сплати судового збору регулюється ст. 87 КАС України та Законом України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 р. [5]. Часто позивачі, звертаючись до суду, сплачують судовий збір не на той рахунок або ж, звертаючись з майновою вимогою, сплачують збір за немайнову. З цього приводу було безліч роз'яснень Вищого адміністративного суду, який, зокрема, вказав, що якщо на підставі рішення суб'єкта владних повноважень можна говорити про зміну складу майна позивача, то позовна вимога про оскарження такого рішення є майновою. У листі від 5 лютого 2016 р. Вищий адміністративний суд України підкреслив, що Верховний Суд України, вирішуючи справи за позовами до органів державної податкової інспекції про оскарження податкових повідомлень-рішень, зазначає, що судовий збір сплачується за ставкою, передбаченою для майнового спору. А до позовних заяв немайнового характеру відповідно треба відносити вимоги, які не підлягають вартісній оцінці [6].

Зазначеної практики дотримуються також окружні адміністративні суди. Так, у справі № 822/831/17 за позовом ФОП до ДПП у м. Хмельницькому головного управління ДФС у Хмельницькій області про визнання нечинною та скасування податкової вимоги від 22 квітня 2014 р., ухвалою судді Хмельницького окружного адміністративного суду від 20 березня 2017 р. позовну заяву залишено без руху. При перевірці доданих до адміністративного позову документів суд встановив, що позивачем заявлено вимогу майнового



характеру на загальну суму 177 041,25 грн, проте не в повному обсязі сплачено судовий збір [7].

Суддя самостійно визначає тривалість строку для усунення недоліків, враховуючи при цьому час, необхідний для повідомлення позивача про залишення його позовної заяви без руху, у зв'язку з допущеними в ній недоліками. Отже, тривалість вказаного строку може бути різною і залежить від певних обставин у кожному окремому випадку виявлення недоліків у позовній заяві.

На нашу думку, неправильним є невстановлення в законодавстві чітких строків для усунення недоліків, тому вважаємо за необхідне внесення до ч. 1 ст. 108 КАС України змін та викладення її в такій редакції: *«Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених статтею 106 цього Кодексу, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, в якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлює строк для усунення недоліків — десять днів з дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху невідкладно надсилається особі, що звернулася із позовною заявою».*

Якщо позивач вчасно усуне недоліки, зазначені в ухвалі суду та сплатить суму судового збору, позовна заява приймається судом і відповідно до ч. 2 ст. 108 КАС України вважається поданою в день її первинного подання.

Окремим моментом є процесуальні дії позивача щодо усунення недоліків заяви в разі залишення його без руху. Так, позивач у разі залишення позовної заяви без руху повинен вчинити певні дії щодо приведення позовної заяви у відповідність до вимог ст. 106 КАС України.

Ухвалу про залишення позову без руху не слід сприймати як повну відмову його розглядати. Суддя в ухвалі про залишення позовної заяви без руху вказує на ті помилки, яких заявник допустив у позовній заяві та встановлює дату, до якої виявлені недоліки повинні бути усунуті. У разі виправлення цих помилок суд відкриває провадження у справі, призначає її до слухання.

Законодавство чітко не встановлює способів усунення недоліків та подання їх до суду. Про такі способи, як правило, зазначає суддя в ухвалі.

Враховуючи практичний досвід, слід зазначити, що усувати недоліки можна різними способами. Як правило, позивач подає до суду заяву про усунення недоліків у позові, в якій зазначає, що усуває відповідні недоліки на виконання ухвали суду шляхом ... і далі виконуються вказівки суду як-то: уточнення позовних вимог, зазначення адреси, засобів зв'язку тощо. У заяві на усунення недоліків вказується назва та адреса суду, до якого подається така заява, прізвище судді, який надав строк для усунення недоліків у позові; прізвище, ім'я та по батькові позивача, адресу проживання та номер телефону (якщо є); номер справи щодо залишення позовної заяви



без руху; дата ухвали; назва документа, який подається («Заява про усунення недоліків у позові»).

Також недоліки позовної заяви можна усунути шляхом викладення її в новій, переробленій редакції.

На виконання ухвали суду про залишення позовної заяви без руху можна додавати документи, які були відсутні при подачі позовної заяви, такі як квитанція про сплату судового збору або заяву, з проханням відстрочити чи розстрочити судовий збір. При наявності підстав для звільнення від сплати судового збору про це необхідно зазначити, додавши документи, які посвідчують такі підстави (копія пенсійного посвідчення тощо). Якщо не дотримано вимог щодо подання копій документів для інших учасників процесу, вони також додаються на виконання ухвали.

Заява з доданими до неї документами подається через канцелярію суду або направляється на адресу суду поштою рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Якщо позивач вчасно не усунув усі недоліки позовної заяви, позовна заява підлягає поверненню, про що суддя постановляє відповідну ухвалу. Однак це не позбавляє його права знову звернутись до суду, подавши нову позовну заяву, але вже без недоліків у ній. Коли ж усі недоліки будуть усунуті вчасно, суд відкриває провадження в справі.

Таким чином, недотримання вимог процесуального закону щодо форми та змісту позовної заяви, сплати судового збору може призвести до негативних правових наслідків, таких як залишення позовної заяви без руху.

**Залишення позовної заяви без руху** — це процесуальна дія судді, яка спрямована на вказівку позивачу на необхідність дотримання форми та 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.

#### Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/O2tfvn>.
2. Адміністративне судочинство / за заг. ред. О. П. Рябченко. 2-ге вид. Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. 304 с.
3. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 07.01.2017 р. у справі № 822/345/17 за позовом Державної архітектурно-будівельної інспекції України до ТзОВ «Торгівельний Центр «Прибузький» про зобов'язання вчинити дії / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://goo.gl/69Uvrk>.
4. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 03.01.2017 р. у справі № 822/2698/16 за позовом Особа\_1 до



- Головного управління Національної поліції України в Хмельницькій області, голови ліквідаційної комісії управління Міністерства внутрішніх справ України в Хмельницькій області про визнання протиправною бездіяльність, визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://goo.gl/ssCC12>.
5. Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 р. № 3674-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/v1rSKj>.
  6. Аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» : лист Вищого адміністративного суду від 5 лютого 2016 р. // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2016. № 1.
  7. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 20.03.2017 року у справі № 822/831/17 за позовом ФОП Особа\_1 до ДПІ у м. Хмельницькому Головного управління ДФС у Хмельницькій області про визнання нечинною та скасування податкової вимоги від 22.04.2014 р. № 804-25 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://goo.gl/bYzrTK>.

Надійшла до редакції 21.03.2017

**Гнап Д. Д. Процессуальные аспекты оставления искового заявления без движения в административном процессе**

*Исследуется отдельное процессуальное действие — оставления искового заявления без движения в административном процессе и описываются действия судьи при решении вопроса об оставлении искового заявления без движения. Освещены практический опыт и проблемы, связанные с недостатками искового заявления, последствия несоблюдения формы и содержания административного иска, охарактеризованы основания для оставления искового заявления без движения. Проанализированы возможные способы устранения недостатков искового заявления в соответствии с определением судьи, исследованы законодательные пробелы в урегулировании вопроса срока для оставления искового заявления без движения и предложены изменения в Кодекс административного судопроизводства Украины, направленные на урегулирование данной проблемы. Сформировано собственное определение оставления искового заявления без движения как особого института административного судопроизводства, направленного на выполнение основной задачи административного судопроизводства, а именно — обеспечение всестороннего, полного и качественного судебного рассмотрения и защиты всех участников судебного процесса.*

**Ключевые слова:** административный процесс, административное судопроизводство, исковое заявление, оставление искового заявления без движения.



### **Gnap, D. D. Procedural Aspects of Suspension of a Statement of Claim in Administrative Procedure**

*Examines separate procedural action — the suspension of a statement of claim in the Administrative Process and describes the actions of the judge in the decision on suspension of a statement of claim. The article clears up the practical experience and problems associated with the shortcomings of the claim, consequences of non-compliance with the form and content of an administrative claim, characterized by the grounds for suspension of a statement of claim. Possible ways of eliminating the deficiencies of the statement of claim in accordance with the judge's determination were analyzed, legislative gaps in the resolution of the issue of the deadline for suspension of a statement of claim were investigated and amendments were proposed to the Code of Administrative Judicial Proceedings of Ukraine aimed at resolving this problem. The own definition of the suspension of a statement of claim is formed as a special institution of administrative proceedings aimed at fulfilling the main task of administrative proceedings, namely: ensuring comprehensive, full and qualitative judicial review and protection of all participants in the judicial process.*

**Keywords:** *administrative process, administrative proceedings, the statement of claim, the suspension of a statement of claim.*

