

Відновлення втраченого провадження в адміністративних справах в умовах військового стану

Козачук Д. А.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2023	Право	342

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.11668337>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Стаття присвячена дослідженню специфіки відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві в умовах воєнного стану. Відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві визначено як відокремлене судове провадження, яке має самостійний характер, наділено специфічними рисами, які дозволяють визначити особливості його здійснення в умовах воєнного стану.

Акцентовано увагу на праві на звернення до адміністративного суду з заявою про відновлення втраченого провадження. Проаналізовано широкий спектр пропозицій щодо уточнення кола осіб, які можуть реалізувати право на звернення до адміністративного суду в умовах воєнного стану. Відзначено, що існуючі обмеження не враховують додаткових факторів, зумовлених військовим станом. Висловлено пропозицію тимчасово розширити коло суб'єктів звернення усіма особами, які зацікавлені у відновленні справи на період дії воєнного стану.

Проаналізовано механізм відновлення втраченого провадження при зміні територіальної підсудності адміністративного суду. З'ясовано, що правила відновлення втраченого провадження можуть бути застосовано щодо справ, провадження у яких не закінчено. Акцентовано увагу на необхідності уточнення процесуальних строків і вжиття заходів, які унеможливають дублювання провадження у справі. Розглянута можливість анулювання незакінченого судового провадження в адміністративних судах, які тимчасово припинили функціонування в зв'язку з активізацією бойових дій під час воєнного стану.

Ключові слова: адміністративне судочинство, воєнний стан, відновлення втраченого провадження, право на звернення до суду, територіальна підсудність.

Restoration of lost proceedings in administrative cases under martial law

Abstract. The article is devoted to the study of the specifics of reopening of lost proceedings in administrative court under martial law. Reopening of lost proceedings in administrative proceedings is defined as a separate judicial proceeding which has an independent character and is endowed with specific features which allow determining the peculiarities of its implementation under martial law.

¹ кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

The author focuses on the right to apply to an administrative court with an application for reopening of the lost proceedings. The author analyses a wide range of proposals to clarify the circle of persons who may exercise the right to apply to an administrative court under martial law. It is noted that the existing restrictions do not take into account additional factors caused by martial law. The author proposes to temporarily expand the circle of subjects of appeal to include all persons who are interested in reopening a case for the period of martial law.

The author analyses the mechanism of reopening a lost proceeding when the territorial jurisdiction of an administrative court changes. It is found that the rules for reopening lost proceedings may be applied to cases in which the proceedings are not completed. The author emphasises the need to clarify procedural deadlines and take measures to prevent duplication of proceedings. The author also considers the possibility of cancelling unfinished court proceedings in administrative courts which temporarily ceased to function due to the intensification of hostilities during martial law.

Keywords: administrative court proceedings, martial law, restoration of lost proceedings, right to apply to court, territorial jurisdiction.

Вступ

Сучасне судочинство є формою правозастосування з жорсткими вимогами до документального супроводження, складною й багаторівневою системою гарантій збереження інформації щодо справи. Тим не менш, в реальному житті мають місце випадки, коли матеріали адміністративної справи можуть бути втрачено повністю або частково, і такі втрати тягнуть негативні наслідки для конкретних осіб, ускладнюють або й повністю унеможливають реалізацію належних їм прав. Так, при втраті матеріалів адміністративної справи особа може зіткнутися з ускладненнями оскарження судового рішення або його виконання, використання матеріалів адміністративної справи в інших судових провадженнях. Як засвідчила практика, видача копії судового рішення або дубліката виконавчого листа не спроможні вирішити усі можливі ускладнення, а іноді, за певних умов, і самі такі процесуальні дії стають неможливими. У зв'язку з цим, інструментарій відновлення втрачених судових документів було доповнено комплексом процесуальних дій з відновлення втраченого провадження, який можна вважати універсальним процесуальним інститутом усіх судових процесів змагальної групи.

Безперечно, сучасні вимоги діловодства в суді значно спрощують відновлення матеріалів справи, оскільки передбачають здійснення повної фіксації розгляду справи технічними засобами, ведення протоколу судового засідання, електронну обробку процесуальних документів і внесення їх у єдину інформаційно-телекомунікаційну систему суду, ведення Єдиного реєстру судових рішень, розгляд справи в електронному провадженні із забезпеченням багаторівневого цифрового захисту інформації та багато інших заходів. Тим не менш, загроза втрати адміністративної справи є цілком реальною, виходячи із наявності як об'єктивних (стихійні лиха, техногенні катастрофи, знищення справи у зв'язку з завершенням строку її зберігання), так і суб'єктивних обставин (злочинні дії працівників суду, учасників судового процесу, недбалість персоналу). Особливо це питання актуалізувалося у зв'язку з повномасштабною збройною агресією, провадженням активних бойових дій, що повністю унеможливають функціонування окремих адміністративних судів, призводять до знищення судових архівів, спричиняють перебої у роботі електронних систем.

Таким чином, відновлення втраченого провадження є важливим процесуальним інститутом, який представляє собою значний за обсягом комплекс процесуальних дій; передбачає наявність специфічних повноважень суду, прав і обов'язків осіб, що беруть участь у відновленні; умов, вимог, спеціального порядку тощо.

Результати

Незважаючи на тривале існування цього процесуального інституту, правова природа відновлення втраченого провадження, його місце в структурі адміністративного судочинства неоднозначно сприймається фахівцями. Найбільш поширеними точками зору щодо сутності відновлення втраченого провадження можна вважати його позначення як: 1) провадження в адміністративному судочинстві (специфіка мети, об'єкта і внутрішня структурованість) [1]; 2) процесуально-забезпечувальний захід (універсальність у застосуванні до будь-яких адміністративних справ, розглянутих із застосуванням будь-якої процесуальної форми) [2].

Слід також відзначити, що в КАС України не використовуються звороти, які дозволяють виявити бачення законодавця правової природи відновлення втраченого провадження – воно позначається як «справа про відновлення втраченого провадження», що можна розглядати як додатковий аргумент на користь його позначення як виду провадження. Також видом провадження цей процесуальний інститут позначається в суддівському середовищі (саме такий зворот використовується у роз'ясненнях і узагальненнях судової практики) [3].

Складність визначення сутності відновлення втраченого провадження пов'язані з притаманними йому ознаками. Їхня сукупність є ключем для більш глибокого розуміння правової природи відновлення втраченого провадження, правильного застосування цього процесуального інструменту.

Передусім, слід відзначити, що відновлення втраченого провадження здійснюється з метою відтворення матеріалів завершеної адміністративної справи в цілому, або її частини (окремих процесуальних документів), що є необхідною умовою для захисту прав та інтересів особи. Розкриваючи специфіку мети слід врахувати два важливі аспекти. По-перше, відновлення провадження здійснюється для того, щоб відтворити справу, провадження в якій було завершено. Суд при цьому не може жодним чином змінювати, доповнювати, коригувати рішення, прийняті у справі, що відновлюється. Відповідно, недостатність зібраних матеріалів для точного відтворення є підставою для відмови у відновленні втраченого судового провадження. По-друге, відновлення втраченого провадження не здійснюється для вирішення внутрішніх організаційних завдань судів, забезпечення порядку здійснення діловодства, архівного зберігання тощо. Застосування процедури відновлення здійснюється виключно в інтересах учасників справи або осіб, чий права, свободи, інтереси, обов'язки зачіпаються рішенням, прийнятим у втраченій справі.

Також варто акцентувати увагу на тому, що в адміністративному судочинстві абсолютна більшість справ має предметом судового захисту порушені матеріальні суб'єктивні права, свободи чи інтереси. Натомість, при відновленні втраченого провадження предметом судового захисту є виключно процесуальні права особи. Відсутність загрози для реалізації процесуальних прав зацікавлених осіб є підставою для повернення заяви або залишення її без розгляду, якщо провадження було відкрито.

Процедура відновлення втраченого провадження може бути застосована до будь-якої категорії адміністративної справи яка припинила існування або є недоступною для суду, інших осіб у зв'язку з непереборними обставинами. Відновити втрачене провадження можна щодо справ, розглянутих і вирішених у будь-якій процесуальній формі (позовне, непозовне провадження, очне, письмове, електронне провадження). Отже, можна говорити про універсальність відновлення втраченого провадження.

Важливою умовою застосування процедури відновлення втраченого провадження є завершення розгляду втраченої справи. Згідно ст. 384 КАС України [4], відновленню підлягають лише матеріали справ, які закінчено ухваленням судового рішення або провадження щодо яких закрито. Це означає, що процедура відновлення не може бути

частиною провадження, що триває. Воно є наступним самостійним окремим етапом руху справи. При цьому, можна говорити про процесуальну трансформацію справи, аналогічну з апеляційним, касаційним провадженням, провадженням за нововиявленими обставинами тощо, але без зміни її змістовного (матеріального) наповнення у суворій відповідності до мети цієї процедури. Відповідно, судове провадження, втрачене до закінчення судового розгляду, в якому, наприклад, постановлена ухвала про зупинення провадження у справі або про залишення заяви без розгляду, відновленню не підлягає. У таких випадках судове провадження може бути відкрито заново на загальних підставах шляхом пред'явлення заявником нового позову, і в ухвалі суду про відкриття провадження у новій справі у зв'язку з втратою незакінченого провадження цю обставину має бути обов'язково зазначено. Таким чином, відокремленість (самостійність) відновлення втраченого провадження є також важливою характерною рисою.

Окрему увагу слід зупинити на наявності диференційованої процесуальної форми цього провадження, передбачену розділом V КАС України і специфіці суб'єктного складу провадження (суд; учасники справи, провадження у якій втрачено), що також можна вважати його спеціальними ознаками.

Відновлення втраченого провадження як самостійний окремий елемент адміністративного судочинства не є обов'язковим, застосовується лише за необхідністю. При розгляді судового процесу як лінійної послідовності, відновлення втраченого провадження схоже на провадження за нововиявленими обставинами, оскільки не має «фіксованого місця», адже необхідність у його проведенні може виникнути як після розгляду справи в суді першої інстанції, так і після апеляційного чи касаційного провадження.

Безальтернативність – суттєва характеристика відновлення втраченого провадження, оскільки воно є єдиним способом поновлення змісту процесуальних документів. Видача копії процесуальних документів можлива лише за умови наявності їх оригіналів, що містяться в матеріалах справи. У випадку втрати справи вона стає неможливою. Натомість, в результаті відновлення втраченого провадження матеріали справи вважаються оригіналами.

Строк звернення до суду із заявою про відновлення втраченого провадження КАС України не зазначено. Стаття 387 КАС України встановлює, що заява про відновлення втраченого судового провадження може бути подана до суду, незалежно від строку зберігання судового провадження. Виключенням є звернення із заявою про відновлення втраченого судового провадження для виконання судового рішення, яка може бути подана до закінчення строку пред'явлення виконавчого документа до виконання. При цьому, суд може поновити зазначений строк, якщо за клопотанням заявника визнає причини його пропуску поважними.

Враховуючи наведені ознаки, пропонуємо розглядати відновлення втраченого провадження як різновид провадження в адміністративному судочинстві. За такого підходу відновлення втраченого провадження слід визначити як завершеним, універсальним та безальтернативним судовим провадженням, спрямованим на захист процесуальних прав учасників справи шляхом повного (точного) відтворення й поновлення змісту матеріалів адміністративної справи закінченого провадження за умови доведеності факту їх повної або часткової відсутності в розпорядженні суду.

Слід наголосити, що відновлення втраченого провадження не варто розглядати як одну із справ непозовного провадження і ставити його в один ряд з провадженням у справах за зверненням СБУ, справ за зверненням податкових і митних органів. Воно є самостійним видом провадження в адміністративному судочинстві, що характеризується відокремленістю, визначеною реалізацією допоміжних функцій адміністративного суду.

Право на відновлення втраченого провадження реалізується визначеними законодавством суб'єктами при дотриманні встановлених умов і передумов.

Однією з особливостей провадження з відновлення втраченого провадження є обмеженість кола суб'єктів, які можуть його ініціювати. Так, згідно ст. 385 КАС України, втрачене судове провадження в адміністративній справі може бути відновлене за заявою учасника справи або за ініціативою суду.

Перша група суб'єктів – ініціаторів провадження з відновлення втраченого провадження – учасники справи, провадження в якій слід відновити. Слід звернути увагу, що зазвичай, право на провадження отримують особи, чії права, свободи чи інтереси було порушено, незалежно від фактичної участі у справі (наприклад, право на апеляційне провадження належить не лише учасникам провадження в суді першої інстанції, але й особам, які не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. Проте, ініціювати відновлення втраченого провадження можуть лише безпосередні учасники справи. Це означає, що наприклад, особа, чії права були обмежені судовим рішенням, провадження в якому втрачено, фактично позбавлена права на перегляд судового рішення (за умови відсутності зацікавленості учасників справи), оскільки не має права на відновлення втраченого провадження: не може надати необхідні документи до апеляційної скарги; не може кваліфіковано сформулювати вимоги в скарзі і обґрунтувати їх.

Частково ця проблема може бути вирішена за рахунок можливості ініціювати відновлення втраченого провадження судом (орієнтуючись на наведений приклад – апеляційним судом). У якості прикладу можна навести постанову суду касаційної інстанції № 2-7772/10 від 07.10.2020 р., в якій зазначено, що «закриваючи провадження у справі, суд першої інстанції, з висновком якого погодився і апеляційний суд, виходив із того, що ОСОБА_1 не набула статусу учасника справи, тому відсутні правові підстави для розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження по суті. Разом із тим, суди не звернули належної уваги на те, що процедура відновлення втраченого провадження може бути ініційована не лише учасниками справи, а й самим судом із метою повного та всебічного розгляду справи та дотримання основних засад судочинства» [5].

Підстави ініціювання відновлення втраченого провадження судом в КАС України не зазначено. Якщо звернутися до судової практики, можна зробити висновок, що такими підставами є: 1) за умови, якщо це потрібно для вирішення іншої справи; 2) з метою забезпечення надання справи до суду вищої інстанції.

Право на певне судове провадження зазвичай пов'язано з дотриманням визначених КАС України обставин процесуально-правового характеру. Відновлення втраченого провадження не є виключенням із цього правила, хоча, у порівнянні з правом на позов, право на звернення до суду з питання відновлення втраченого провадження передбачає набагато меншу кількість умов. До таких умов слід віднести: 1) дотримання вимог до позовної заяви; 2) наявність повноважень на підписання заяви (якщо заява подається представником); 3) реєстрація електронного кабінету особою, для якої ця дія є обов'язковою; 4) дотримання правил юрисдикції справи про відновлення втраченого провадження; 5) дотримання строку звернення.

Встановлені розділом V КАС України умови застосування процедури відновлення втраченого судового провадження стосуються, передусім відновлення за ініціативи учасника справи. Питання умов ініціювання відновлення судом не визначено, за виключенням вимог щодо юрисдикції суду, до якого така заява звернена, і завершеності провадження у справі, яка потребує відновлення.

Слід звернути увагу, що воєнний стан виявив чимало проблемних питань, пов'язаних з реалізацією права на відновлення втраченого провадження. Найбільш очевидними стали проблеми з визначенням підсудності цього провадження. Так, згідно

положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [6] територіальна підсудність судів змінена, враховуючи інтенсивність бойових дій на певних територіях й неможливість здійснення функцій судової влади. Відповідно, провадження з відновлення матеріалів справи за новими правилами здійснюється судом, який не пов'язаний з первинним розглядом справи, що суттєво знижує ефективність і результативність цієї процедури.

Не менш важливим питанням в умовах воєнного стану стало розширення кола осіб, що мають права ініціювати процедуру відновлення втраченого судового провадження. Важливо наділити правом звернення до адміністративного суду із заявою про відновлення втраченого провадження не лише учасники справи, але й інші особи, об'єктивно зацікавлені у відновленні її матеріалів. Такий крок може носити хоча б тимчасовий характер, враховуючи інтенсивність внутрішнього переміщення громадян України, виїзду громадян за кордон України, які втрачають зв'язки з державою і не мають наміру повертатися, а також кількість загиблих у збройному конфлікті [7].

Слід також підкреслити, що досліджувана процедура розрахована виключно на справи, провадження у яких завершено. На сьогоднішній день, з урахуванням воєнного стану висловлюються численні пропозиції, щодо удосконалення узгодженості існуючих правил відновлення втраченого провадження з іншими суміжними процесуальними інститутами: відновленням втраченого незакінченого судового провадження, передбаченого Законом України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» [8], а також правом на звернення до адміністративного суду з новим позовом. Фахівці звернули увагу на доцільність доповнення норм КАС України положенням, що унеможливило визнання зловживанням процесуальними правами подання повторного позову до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, з аналогічним предметом і з аналогічних підстав у разі втрати судового провадження під час воєнного стану [8], встановленням строку для передачі матеріалів справи до іншого суду згідно із зміненою підсудністю, ненадходження протягом якого матеріалів справи до нового суду має означати презумпцію втрати незакінченого провадження та бути процесуальною підставою продовження розгляду новим судом справи на підставі відновленого провадження [9]. В свою чергу, вважаємо за доцільне запропонувати впровадити механізм анулювання справ, що перебували в провадженні судів, які припинили діяльність у зв'язку з воєнним станом.

Список використаних джерел

1. Вовк П.В. Відокремлені судові провадження в адміністративному судочинстві за доцільві: особливості процесуальної форми. Правова позиція, № 1 (30), 2021. С. 155-159. URL: 31.pdf (umsf.in.ua)
2. Лейба Є.В. Відновлення втраченого судового провадження в цивільному процесі: автореферат дис. ... канд. юрид. наук 12.00.03. Київ. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2016. 20 с. URL: leyba-e.v.-vidnovlennya-vtrachenogo-sudovogo-provadjennya-v-tsvivilnomu-protsesi_a_.doc (live.com)
3. Узагальнення практики розгляду судами деяких питань, пов'язаних із відновленням втраченого судового провадження, у тому числі на тимчасово окупованій території і в зоні АТО: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.01.2017. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VRR00219.html
4. Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
5. Постанова Третьої судової палати Касаційного цивільного суду № 2-7772/10 від 07.10.2020 р. URL: Постанова суду № 2-7772/10 від 07.10.2020. Про відновлення

втраченого судового провадження | Касаційний цивільний суд Верховного Суду |
ipLex Судові рішення

6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. №1207-VII. URL: Про забезпечення прав і сво... | від 15.04.2014 № 1207-VII (rada.gov.ua)
7. Остафійчук Л.А. Відновлення втраченого судового провадження під час війни: шляхи вирішення проблеми. Право в умовах війни: пріоритети, завдання, функції: матер. Міжнар. круглого столу, м. Ужгород, 14 жовтня 2022 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2022. С. 78-84. URL: Ostafiichuk_tezu.pdf (chnu.edu.ua)
8. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: римінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції : Закон України від 12.08.2014 р. №1632-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1632-18#Text>
9. Короед С.О. Проблема відновлення втраченого незакінченого провадження в цивільній справі при зміні територіальної підсудності в умовах воєнного стану. Право і суспільство. 2022. № 2. С. 63-68. URL: 10.pdf (pravoisuspilstvo.org.ua)