

УДК 347.454

**ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНОГО ПРОВАДЖЕННЯ
ЯК ОСОБЛИВА СТАДІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА****THE RENEWAL OF THE LOST JUDICIAL DOCUMENTS
AS A SPECIAL STAGE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS****Козачук Д.А.,***кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена вивченню особливостей відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві. Охарактеризовано такі риси відновлення втраченого провадження як: предмет судового захисту; мета; відсутність спору про право в предметі судового розгляду; наявність логічної послідовності з проходженням стадій адміністративного судочинства; відсутність обмежень терміну звернення у справі про відновлення втраченого провадження; неможливість оскарження судового рішення, винесеного у справі про відновлення втраченого провадження.

Ключові слова: адміністративне судочинство, стадії адміністративного судочинства, втрачене провадження, адміністративна справа, непозовне провадження.

Статья посвящена изучению особенностей восстановления утраченного производства в административном судопроизводстве. Охарактеризованы такие черты восстановления утраченного производства, как: предмет судебной защиты, цель, отсутствие спора о праве в предмете судебного разбирательства, наличие логической последовательности с прохождением стадий административного судопроизводства, отсутствие ограничений срока обращения по делу о восстановлении утраченного производства, невозможность обжалования судебного решения, вынесенного по делу о восстановлении утраченного производства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, стадии административного судопроизводства, утраченное производство, административное дело, неисковое производство.

The article is devoted to the study features the restoration of proceedings in administrative proceedings. The characteristic features such as the restoration of proceedings: the subject of judicial remedy, purpose, no dispute about the right to object to the trial, a logical sequence of stages with the passage of the administrative proceedings, no restrictions term treatment in the case of restoration of proceedings, inability to appeal judgment in the case of restoration of proceedings.

Key words: administrative proceedings, administrative proceedings stage, of proceedings, administrative case, claim proceedings.

Постановка проблеми. Адміністративне судочинство можна вважати однією з галузей, яка найбільш динамічно розвивається, швидко «реагує» на потреби суспільства і держави. Законодавець не лише уточнює окремі положення статей КАС України, але й вносить зміни, які впливають на загальне завдання адміністративного судочинства, структуру адміністративного судочинства. Яскравим прикладом такої новачки є запровадження відновлення втраченого провадження, який практично без змін запозичений з цивільного процесуального права. Зважаючи на важливість функцій, що реалізуються в межах відновлення втраченого провадження, дослідження даного інституту є актуальним як подальшого удосконалення адміністратив-

ного процесуального законодавства, так і для формування теоретичної бази адміністративного процесу.

Стан наукового дослідження. На науковому рівні відновлення втраченого провадження є одним із найменш досліджених елементів як адміністративного, так і цивільного процесу. Лише окремі питання щодо ініціювання розгляду справи щодо відновлення втраченого провадження, порядку здійснення цієї процедури, а також повноважень суду висвітлені в працях Н. Дейнеги, В. Захарова, Ю. Кузьмінової, О. Підлубна, О. Шимановича, О. Штефана. Водночас сьогодні невизначеною залишається природа відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві, бачення щодо напрямків розвитку даного

інституту все ще не сформовано. В статті ми спробуємо виокремити основні риси відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві, що сприятиме теоретичному оформленню цього інституту.

Мета статті полягає у з'ясуванні правової природи відновлення втраченого провадження та його місця в структурі адміністративного судочинства. Для досягнення зазначеної мети необхідним є вирішення таких завдань: проаналізувати сучасну регламентацію відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві; визначити характерні риси відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві; з'ясувати місце втраченого провадження в структурі адміністративного судочинства; визначити перспективи інституціоналізації втраченого провадження в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Дослідники, які зверталися до проблематики відновлення втраченого провадження, визначають його як особливий різновид справ. Сприйняття норм, які регулюють відновлення втраченого провадження як цілісний інститут адміністративного процесу, вимагає уточнення його місця і ролі в процесі, систематизації основних рис, що виділяють його в числі інших процесуальних інститутів.

Безпосереднім об'єктом судочинства з відновлення втраченого провадження в адміністративному процесі є конкретний перелік відсутніх повністю або частково матеріалів загубленої справи. Предметом відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві є зміст окремих процесуальних документів або їх частин, які містилися у втраченому провадженні в адміністративному судочинстві у справі за винятком матеріалів і документів, що було втрачено до закінчення судового розгляду [2, с. 24]. Більш детально питання спрямованості діяльності суду визначає О. Підлубна, яка об'єктом відновлення вважає втрачене судове провадження, під яким слід розуміти відсутність (зникнення, втрати, знищення) окремих матеріалів або всієї конкретної справи по цивільному провадженню. Безпосереднім об'єктом є конкретний перелік відсутніх повністю або частково матеріалів втраченої цивільної справи, а її предметом – відновлення сенсу окремих процесуальних документів або їх частин, які містилися у втраченій цивільній справі [10, с. 47].

Незважаючи на те, що сьогодні діловодство в суді передбачає ряд вимог, які значно спрощують відновлення справи, зокрема технічну фіксацію, електронну обробку процесуальних документів, внесення їх в єдину базу, ведення журналу судового засідання, правила формування матеріалів справи і т. д., тим не менш, втрата матеріалів в адміністративному судочинстві можлива при різних обставинах, а саме: знищення справи, викрадення справи, повінь, пожежа тощо.

Визначення лише змістовного навантаження відновлення втраченого провадження в адміністративному судочинстві не забезпечує визначення його правової природи. Слід наголосити, що аналогічний інститут цивільного процесуального права визначається різнобічно: з одного боку, відновлення втраченого провадження через його очевидну логічну послідовність як елемента трансформації справи можна вважати стадією процесу, а з іншого боку, враховуючи специфіку завдань, об'єкта та процесуальної форми – окремим видом провадження. Отже, для того, щоб визначити сутність даного інституту, необхідно виділити та охарактеризувати його ознаки.

Якщо відновлення втраченого провадження розглядати як стадію адміністративного процесу, можна виділити такі його ознаки: 1) факультативність, оскільки відкриття провадження у справі залежить виключно від волі заявника; 2) цільове призначення, що має вираз у обов'язковості позначення мети звернення до суду та її пов'язаність із захистом прав та інтересів заявника; 3) безстроковість, яка випливає із того, що термін зберігання судового прова-

дження не має значення для прийняття заяви про його відновлення, за винятком випадків, коли закінчився термін на пред'явлення виконавчого листа до виконання; 4) завершений характер, який виражається в тому, що відновити можна тільки закінчене провадження; 5) повнота і всебічність дослідження, що підтверджується повноваженнями суду винести ухвалу про припинення розгляду заяви про відновлення провадження у зв'язку з недостатністю зібраних матеріалів для точного відновлення втраченого судового провадження; 6) відповідність, адже відновлена справа повинна відповідати за змістом матеріалами втраченого судового провадження [13, с. 92].

Наведені ознаки характеризують лише окремі аспекти відновлення втраченого провадження і не дають змоги дослідити його як цілісну конструкцію.

Визначення терміну «відновлення втраченого провадження» також по-різному трактується представниками процесуальної науки. Так, А. Підлубна вважає доцільним розглядати термін «відновлення втраченого судового провадження» у кількох аспектах, а саме: 1) інститут процесуального права, норми якого регулюють порядок відтворення відсутньої частини або всіх матеріалів справи, провадження по якому припинено або закінчено ухваленням судового рішення; 2) сукупність процесуальних дій суду та осіб, які брали участь у справі, які можуть бути вчинені на різних стадіях процесу і в результаті вчинення яких повністю або частково відновлюється зміст матеріалів втраченої справи; 3) правовідносини, що виникають між судом і особами, які брали участь у справі, з приводу штучного відтворення змісту інформативних джерел, які містилися в частково або повністю втраченому судовому провадженні; 4) необов'язковий етап судочинства, в ході якого суд і особи, які брали участь у справі, мають можливість реалізувати закріплене в нормах процесуального законодавства право вимагати реконструкції втраченого судового провадження [10, с. 28].

Деталізує поняття «втрата провадження» професор В. В. Комаров, який визначає його як втрату заведеної судом справи, якій присвоєно власний порядковий номер, заведена статистична картка, що відображає хід процесу, всі процесуальні акти, що його супроводжували, включаючи прийняте рішення чи постанову суду [8, с. 466]. Аналогічне визначення дається і в підручниках з цивільного процесу, яке виходить з безпосереднього змісту норм ЦПК України, а також логіко-граматичного аналізу. Так, під «втратою судового провадження» розуміється зникнення (втрату, знищення) матеріалів справи або всієї справи цивільного провадження [11, с. 842]. О. О. Штефан наголошує, що загубитися може як справа в цілому, так і окремі документи справи, як у самому суді, так і в процесі пересилання справи з суду однієї інстанції до суду іншої інстанції (наприклад, при апеляційному чи касаційному розгляді справи) [14, с. 293-294].

Ю. С. Червоний зазначає, що під втраченим судовим провадженням, яке підлягає відновленню в судовому порядку, слід розуміти втрату всіх документів справи або їх частини, що відображають процесуальну діяльність суду та інших суб'єктів процесу, з моменту відкриття провадження у справі і до його закінчення, шляхом прийняття рішення по суті справи або винесення ухвали про припинення провадження. Відновлення втраченого повністю або частково судового провадження у справі можливе, якщо воно було втрачено в результаті порушення правил обліку і зберігання справ, кримінальних дій окремих посадових осіб та інших осіб (наприклад, знищення, крадіжка документів виробництва тощо) або з причин стихійного характеру (наприклад, землетрус, повені тощо) [9, с. 613].

Специфіка відновлення втраченого провадження проявляється в тому, що предметом судового захисту є охоронювані законом процесуальні інтереси осіб, що беруть участь у справі про відновлення втраченого судового про-

вадження. Для всіх видів провадження в адміністративному процесі предметом захисту є порушені матеріальні суб'єктивні права, свободи чи інтереси. При відновлення втраченого провадження суд діє з метою захисту процесуальних прав, пов'язаних з втратою судового провадження.

З цієї ознаки випливає мета відновлення втраченого провадження, якою є відновлення є відтворення документів, які були втрачені з різних причин, оскільки будь-які зміни, уточнення в їх змісті не допускається, відновлення втраченого провадження не можна розглядати як подальшу трансформацію судової справи.

Деякі автори визначають метою досліджуваного провадження підтвердження факту винесення рішення або ухвали про припинення провадження у справі певного змісту [4, с. 385]. Однак О. В. Аргунов зазначає, що таке трактування необґрунтовано звужує предмет даного провадження, оскільки воно забезпечує не тільки відновлення підсумкового процесуального документа, але і дає можливість учасникам процесу відновити окремі проміжні процесуальні документи, підтвердити доведені в суді обставини, які можуть мати значення для інших процесів і процедур [3, с. 66]. Також прихильником більш широкого трактування мети відновлення втраченого провадження є О. В. Шиманович, який зазначає, що метою цього провадження є відтворення в документах судового провадження [13, с. 92].

Вагомим аргументом на користь визнання відновлення втраченого провадження самостійним різновидом проваджень в адміністративному судочинстві є відсутність спору про право у цій справі. Саме ця ознака свідчить про подібність правової природи досліджуваної категорії справ та справ непозовного (особливого, окремого) провадження. І для справ непозовного провадження, і для відновлення втраченого провадження, характерним є наявність в справі лише однієї сторони – заявника. Зазначені спільні риси зумовили російську концепцію віднесення відновлення втраченого провадження до різновиду окремого провадження.

Досліджуючи особливості відновлення втраченого провадження як окремого провадження, слід також взяти до уваги позицію В. М. Захарова, який, аналізуючи окреме провадження, вказує на можливість наявності спору про це виробництві (наприклад, спір про юридичний факт) [6, с. 25]. Д. М. Чечот з цього приводу зазначав, що окреме провадження не можна однозначно характеризувати як «безспірне» у зв'язку з тим, що встановлюваний в порядку окремого провадження факт не є очевидним, на розгляд суду можуть подаватися суперечливі докази, протилежні судження про існування факту тощо. У всіх подібних випадках суд повинен переконатися в існуванні або відсутності фактів, перевіривши і зіставивши докази, виявивши протиріччя в судженнях зацікавлених осіб, тобто, фактично усунувши «спірність» пошукуваних фактів і обставин [12, с. 447-448].

На противагу визначенню відновлення втраченого провадження окремим видом проваджень слід підкреслити наявність логічної послідовності з проходженням стадій адміністративного судочинства. Даний ознака свідчить про зв'язок відновлення втраченого провадження з проходженням стадій адміністративного процесу. У кримінальному процесі відновлення втраченого справи розглядається як здійснювана у встановленому законом порядку діяльність компетентної посадової особи, спрямована на відновлення документів, що відображають хід, зміст і результати розслідування конкретного злочину, які

в своїй єдності становлять специфічне документальне утворення – кримінальну справу [7, с. 9].

На відміну від кримінального процесу, відновити втрачене провадження в адміністративному процесі можна не раніше, ніж після винесення рішення по справі в одній із судових інстанцій. В даному випадку можна говорити про те, що відновлення втраченого провадження близьке за характером зі стадією провадження за нововиявленими обставинами, оскільки ця стадія також може мати місце після розгляду справи в кожній судовій інстанції і не займає чіткої ієрархічної позиції по відношенню до стадій, що відображає рух справи по судових інстанціях.

Важливою ознакою відновлення втраченого провадження є відсутність обмежень строку звернення у справі про відновлення втраченого провадження, оскільки для всіх стадій адміністративного судочинства і для всіх видів проваджень в адміністративному процесі характерною є чітка вказівка на граничний строк звернення до суду або початку перебігу відповідної стадії. Ця ознака підкреслює унікальність досліджуваного провадження.

Узагальнюючи виділені ознаки, а також враховуючи той підхід, який був обраний нами у визначенні стадії і виробництва в суді, на наш погляд, відновлення втраченого провадження по своїй природі слід розглядати як факультативну стадію адміністративного судочинства, не прив'язану до руху справи по судових інстанціях.

Враховуючи вищевикладене, можна визначити втрачене провадження в адміністративному судочинстві як втрачене за суб'єктивними або об'єктивними причинами процесуальні документи адміністративної справи, яка була завершена ухваленням рішення або винесенням ухвали про припинення провадження, які можуть бути відновлені в порядку, визначеному розділом 7 КАС України. Що стосується умов, за яких може бути відкрито провадження по відновленню втраченого судового провадження, то їх чітко закріплено КАС України. Так, дія відповідного розділу поширюється на адміністративні справи, за умови, що: 1) провадження у цих справах завершено винесенням відповідного рішення або постановою ухвали про припинення провадження у справі; 2) матеріали справи втрачені повністю або частково [1].

Наявність цих двох умов є обов'язковою для прийняття судом рішення про розгляд справи по відновленню втраченого судового провадження. У випадку, якщо, наприклад, особа звернулася з приводу відновлення втраченого провадження у справі, яка не була розглянута повністю, суд залишає таку заяву без розгляду [5, с. 144]. Таким чином, дозволу провадження, втрачене до закінчення судового розгляду, в якому, наприклад, винесено постанову про зупинення провадження у справі або про залишення заяви без розгляду, відновленню не підлягає. У таких випадках судовий розгляд може бути відкрито заново на загальних підставах шляхом пред'явлення нового позову. Слід також наголосити, що в постанові про відкриття провадження у новій справі у зв'язку з втратою незакінченого провадження ця обставина має бути обов'язково вказаною.

Висновок. Підводячи підсумок, можна сказати, що інститут відновлення втраченого провадження, запроваджений відповідними змінами у КАС України від 2011 року, лише починає тривалий процес свого формування. Відправними засадами цього інституту є визнання його відновлення втраченого провадження, що по своїй природі слід розглядати як факультативну стадію адміністративного судочинства, не прив'язану до руху справи по судових інстанціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова та ін.; під ред. проф. О. П. Рябченко. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – С. 24.

3. Аргунов А. В. Особое производство в гражданском процессуальном праве России и Франции / А. В. Аргунов. – М. : Проспект, 2015. – С. 66.
4. Гражданское процессуальное право: [учебник] / Под ред. М. А. Вкут. – М., 2012. – С. 385.
5. Дейнега Н. Порядок відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі / Н. Дейнега // Юрист і Закон. – 2012 – № 5. – С. 144.
6. Захаров В. Н. Отсутствие спора о праве гражданском как признак, характеризующий особое производство / В. Н. Захаров // Российский судья. – 2007. – № 3. – С. 25.
7. Кузьміна Ю. В. Правові та наукові основи відновлення (реконструкції) втрачених кримінальних справ: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня кан. юрид. наук зі спеціальності 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза / Ю. В. Кузьміна. – Х., 2002. – С. 9.
8. Курс цивільного процесу: [підручник] / За ред. проф. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – С. 466.
9. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України; переклад з російської, переробл. і доповн. / За ред. Ю. С. Червоного. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 613.
10. Підлубна О. Відновлення втраченого судового провадження / О. Підлубна // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 4.
11. Цивільний процес України: проблеми і перспективи: науково-практичний посібник / Кол. авторів: С. Я. Фурса, С. В. Щербак, О. І. Євтушенко. – К. : КНТ, 2006. – С. 842.
12. Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу / Д. М. Чечот. – СПб, 2005. – С. 447-448.
13. Шиманович О. М. Відновлення втраченого судового провадження у цивільному процесі / О. М. Шиманович // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2011. – Т. 24 (63). – № 1. – С. 92.
14. Штефан О. О. Цивільне процесуальне право України: підручник для вузів / О. О. Штефан. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 293-294.