

ЗАПЕРЕЧЕННЯ ПРОТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЧИ ЗУСТРІЧНИЙ ПОЗОВ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стрельников А.В.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Наукову публікацію присвячено характеристиці процесуальних засобів захисту позивача від адміністративного позову. Здійснено дослідження основних процесуальних інститутів захисту позивача від заявлених позовних вимог. Визначені особливості подання заперечення відповідача проти адміністративного позову, зокрема, існування двох видів заперечень, які поділяються залежно від конкретних обставин справи на матеріально-правові та процесуальні. Встановлено можливості запровадження інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний позов, позивач, відповідач, процесуальні засоби захисту відповідача, заперечення проти адміністративного позову, зустрічний позов.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування належить адміністративним судам, адже саме на них покладається розгляд і вирішення публічно-правових спорів, де однією стороною виступає фізична особа, а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Саме захист прав людини в адміністративних судах є гарантією недопущення свавілля з боку органів державної влади та дієвості конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Однак при здійсненні адміністративного судочинства часто постають проблеми, обумовлені недостатньою чіткістю певних дефініцій, прогалинами, колізіями, неузгодженостями правового регулювання процесуальних питань.

Так, Кодекс адміністративного судочинства України, що побудований на загальних традиціях процесуального законодавства, закріпив новий для вітчизняного адміністративного процесуального права інститут заперечення проти адміністративного позову. За допомогою заперечення проти адміністративного позову як правового інструменту відбувається захист прав відповідача та ефективне розв'язання публічно-правових спорів. Захист прав та законних інтересів суб'єктів владних повноважень, які, переважно, виступають відповідачами в адміністративному процесі, є досить актуальним з огляду на те, що ряд вчених оминають увагою проблеми захисту інтересів суб'єктів владних повноважень.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є необхідність ґрунтовного опрацювання проблематики визначення поняття заперечення проти адміністративного позову, його змісту та вироблення конкретних рекомендацій щодо вдосконалення відповідної правової регламентації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних наукових розвідках з проблематики адміністративного процесу до дослідження правової природи заперечення проти адміністративного позову все частіше звертаються учені-адміністративісти, але до цього часу ними

досліджувалися лише загальні аспекти окремих процесуальних заходів захисту відповідача від адміністративного позову. Науковий пошук спрямовувався, в основному, на аналіз загальних питань судового захисту прав, свобод та інтересів осіб в адміністративному суді, принципу рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом та судом, що забезпечує рівні можливості сторін для захисту своїх інтересів при вирішенні публічно-правового спору адміністративним судом. До окремих процесуальних заходів захисту відповідача від адміністративного позову звертали свою увагу такі вчені як: В.М. Котенко, О.В. Кошій, С.В. Ківалов, І.О. Каргузова, Л.М. Ніколенко, К.Ю. Пуданс-Шушлебін, І.І. Сіліч, О.В. Закаленко, А.Ю. Осадчий, Є.Ю. Романченко.

Виклад основного матеріалу. Аналіз юридичної літератури та судової практики дозволяє зробити висновок, що існують дві форми реалізації права відповідача на захист від пред'явленого позову: заперечення проти позову та зустрічний позов. При цьому, зазначені форми реалізації права відповідача на захист від позову мають суттєві відмінності. Якщо заперечення проти позову – це вмотивовані пояснення відповідача, якими повністю або частково спростовуються позовні вимоги, та які можуть бути як матеріального, так і процесуального характеру, то зустрічний позов – це заявлена відповідачем до позивача у справі самостійна вимога для сумісного її розгляду з первісним позовом, тобто це право на захист від претензій позивача та задоволення особистих вимог відповідача, які викладено у його зустрічній позовній заяві.

Законодавець, прийнявши КАС України, надав відповідачу можливість на захист від пред'явленого йому позову. У відповідності з принципами рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом та судом і змагальності та диспозитивності для захисту від заявленого позову відповідач наділений широким обсягом процесуальних прав, до яких слід віднести: 1) загальні права, які називають змагальними (право подавати докази, брати участь у їх дослідженні, заявляти клопотання, подавати свої доводи та висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, оскаржувати судові рішення, інші права, які закріплені в ст. 49 КАС України); 2) спеціальні права, які називають диспозитивними (не визнавати адмі-

ністративний позов або визнавати його повністю або частково, подавати заперечення проти адміністративного позову, досягнути примирення, передавати повноваження, вимагати виконання судового рішення, оскаржувати судові рішення). Відповідно до ч. 2 ст. 51 КАС України тільки відповідач наділений правом подати заперечення проти адміністративного позову [1].

Заперечення щодо конкретного адміністративного позову має вираження у відхиленні позову відповідачем з відповідним обґрунтуванням своєї позиції як певними обставинами, так і пред'явленими доказами. Таке заперечення може набувати процесуального або матеріально-правового характеру. Є.Ю. Романченко зазначає, що заперечення проти адміністративного позову полягають у відхиленні правомірності, по-перше, звернення до цього відповідача з позовними вимогами (виникнення адміністративних процесуальних правовідносин), по-друге, існування з позивачем публічно-правового спору (твердження про незаконність, необґрунтованість позовних вимог, відсутність права у позивача на звернення до адміністративного суду) [2, с. 168].

Відповідачу надається право подавати письмові заперечення проти позову з моменту отримання копії ухвали про відкриття провадження у адміністративній справі. Такі дії є правом відповідача, а не його обов'язком, тому за неподання письмових заперечень, до нього не може бути застосовано жодних заходів процесуального примусу. У своїх запереченнях відповідач може посилається на фактичні обставини, які підтверджують відсутність у позивача спірного права. Він також може заперечувати проти своєї відповідальності за позовом, посилаючись на юридичні обставини. Обов'язковість доказу цих обставин покладається на відповідача. Отже, заперечення проти позову зводяться до заперечення правильності, законності та обґрунтованості його структурних елементів – предмету, підстави та змісту. Матеріально-правові заперечення спрямовані на спростування елементів позову, зміст яких обумовлюється матеріальним правом.

На відміну від цивільного та господарського судочинства процесуальний порядок подання зустрічного позову та об'єднання в одне провадження двох справ із зустрічними вимогами КАС України не врегульовано. Так, у листі Вищого адміністративного суду України № 09.1-22/688 від 25.07.2007 р. «Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів», по-перше, роз'яснено, що відсутність інституту зустрічного позову є особливістю адміністративного судочинства, по-друге, зосереджено увагу на тому, що в адміністративному процесі не використовується аналогія закону на підставі статей 123, 124 ЦПК України, оскільки КАС України не передбачає об'єднання справ за участі одних і тих самих сторін, які в одній справі мають статус позивача, а в іншій – відповідача. Отже, відповідач у справі може заявити свої вимоги до позивача у формі окремого позову і таким чином реалізувати своє право на судовий захист [3].

У науковій літературі немає єдиного визначення поняття «зустрічний позов». Правового ка-

тегорія «зустрічний позов» вченими розуміється як позов відповідача до позивача, тобто як заяву у процесі, який уже розпочато, для спільного розгляду з первісним позовом. При цьому, зустрічний позов являє собою самостійну вимогу відповідача до позивача [4, с. 236]. Дану точку зору підтримують й інші вчені. Своєрідно визначає зустрічний позов і Н.І. Клейн, яка під ним розуміє, насамперед, право захисту проти первісного позову або лише можливий зв'язок його спільністю правової підстави [5, с. 49-51].

Слід відмітити, що правники, при визначенні правової природи зустрічного позову, вкладають у це поняття і процесуальну мету зустрічного позову. Так, С.Н. Абрамов зустрічним позовом вважає зустрічну самостійну вимогу відповідача до позивача, поглинання або погашення прав позивача [6, с. 22-27]. Вважаємо, що досить вдалим є визначення зустрічного позову, яке відповідає його правовій природі і з яким слід погодитись, надано М.А. Гурвичем. Вчений наводить наступне визначення зустрічного позову як звернення відповідача до суду із проханням про захист самостійної вимоги до позивача шляхом розгляду спору про цю вимогу в тому самому процесі [7, с. 10-12]. Таким чином, зустрічний позов є найбільш дієвим засобом захисту відповідача проти позову, оскільки він спрямований на повне або часткове спростування підстави первісного позову. Задоволення зустрічного позову повністю або частково виключає задоволення первісного позову.

Як було зазначено вчені-процесуалісти порізно оцінюють правову природу зустрічного позову, зокрема, більшість із них вважають, що такий позов носить самостійний характер [6, с. 351; 7, с. 11; 8, с. 9], інші пропонують розуміти зустрічний позов як засіб захисту інтересів відповідача [9, с. 83; 10, с. 36; 11, с. 118]. На думку ж деяких вчених, зустрічний позов має самостійну юридичну природу і водночас є засобом захисту інтересів відповідача проти позивача [12, с. 120; 13, с. 119; 14, с. 51]. Зовсім інший науковий сенс в розуміння зустрічного позову вкладає Швейцер Д., автор відстоює позицію, відповідно до якої цей позов слід визнавати видом об'єднання позовів [15, с. 39].

Пред'являючи зустрічний позов, відповідач має на меті встановити, змінити чи припинити свої правовідносини з первісним позивачем або захистити свої права, свободи та законні інтереси. Вважаємо, що таке визначення зустрічного позову тільки як засобу захисту проти первісного позову є доволі загальним та може привести до неправильного розуміння змісту даного поняття, тому зустрічний позов є одночасно і засобом захисту, і самостійною вимогою відповідача. Таким чином, подання зустрічного позову є одним із основних процесуальних засобів захисту прав відповідача у юридичному процесі. Зустрічний позов – це самостійна вимога, що заявлена відповідачем в уже розпочатому процесі щодо первісного позову. Обидва позови розглядаються спільно, зустрічним позовом відповідач висуває до позивача вимоги, які є засобом захисту проти первісної вимоги або пов'язані підставою.

Надання відповідачеві у випадках, передбачених законом, можливості пред'явити зустрічний позов створює для останнього низку переваг, які

забезпечують найбільш зручний та своєчасний захист його прав та інтересів. І.М. Пятилетов розкриває такі переваги, які полягають насамперед у тому, що відповідач має змогу в одному провадженні ліквідувати всі спірні правовідносини між ним та позивачем. Одночасний розгляд основного та зустрічного позовів також звільняє відповідача від необхідності задовольняти вимоги позивача, навіть і обґрунтовані, за умови, що такі вимоги підлягають зарахуванню, у зв'язку з тим, що позивач не виконує іншого зобов'язання, порушуючи цим права та інтереси відповідача [14, с. 53]. Крім того, серед переваг можливо виділити поєднання в одному провадженні основного та зустрічного позовів, що сприяє реалізації принципу процесуальної економії, зокрема, для розгляду спору використовується менше часу та засобів, взаємовідносини сторін з'ясовуються глибше та правильніше, виключається можливість ухвалення суперечливих рішень.

Дану точку зору підтримують й інші вчені. Так, Л.М. Ніколенко зазначає, що зустрічний позов має свою головну і відмінну ознаку – він повинен розглядатися спільно з первісним позовом, тобто дає можливість оперативно вирішити всі існуючі спільні й взаємозв'язані протиріччя [16, с. 109]. Основна мета подання зустрічного позову полягає саме в спільному, а не в послідовному розгляді позовів. Однак необмежене право відповідача на подання зустрічного позову в будь-який час до винесення рішення по суті, зводить нанівець такий спільний розгляд позовів через можливість заяви з боку відповідача зустрічних вимог на завершальних етапах судового розгляду, навіть після розгляду первісного позову по суті. Тому для вирішення цієї проблеми право на звернення із зустрічним позовом обмежене у часі. Так, відповідач може пред'явити зустрічний позов лише після відкриття провадження у справі й до початку розгляду справи по суті.

З нашої точки зору при реалізації права на звернення відповідача до суду із зустрічним позовом ставити перед собою подвійну мету: поперше, захистити свої права, свободи чи інтереси, по-друге, він захищається проти вимог позивача.

Аналізуючи існуючі в юридичній літературі та судовій практиці форми реалізації права відповідача на захист від пред'явленого позову важливо відмітити, що інститут зустрічного позову у багатьох випадках є досить ефективним процесуальним засобом захисту відповідача від заявленого позову.

Серед прихильників запровадження інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві слід відмітити К.Ю. Пуданс-Пушлебін, яка зазначає, що законодавець, закріпивши у ст. 51 КАС України лише таку форму процесуального захисту прав відповідача від адміністративного позову як заперечення, позбавив, таким чином, суб'єкта владних повноважень, який є відповідачем у справах адміністративної юрисдикції, можливості реалізувати повною мірою процесуальні можливості захисту від позову, які відомі науці та юридичній практиці. На підставі аналізу су-

дової практики К.Ю. Пуданс-Пушлебін пропонує передбачити у КАС України випадки, коли суб'єктом публічної влади може бути подана зустрічна вимога до позивача, яка безпосередньо пов'язана з первинним адміністративним позовом, зокрема, коли йдеться про публічно-правовий спір між іноземцем та центральним органом виконавчої влади – Державною міграційною службою, в якому позивач оскаржує відмову в наданні йому статусу біженця. Звернення центрального органу виконавчої влади із зустрічним позовом до адміністративного суду на підставі, що йому відомо про незаконний перетин державного кордону зазначеною особою, могло би бути розглянуто в одному провадженні із позовом іноземця, що сприятиме вирішенню даного публічно-правового спору в одному судовому процесі. Зустрічний позов можливий також у справах, з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, а також у спорах, які виникають з приводу адміністративних договорів [17, с. 245]. Прихильником запровадження зустрічного позову в адміністративному судочинстві виступає А.Ю. Осадчий, вчений наводить випадки коли сторонами можуть пред'являтися взаємовиключні вимоги, що виникають з однорідних правовідносин та приводить приклад – сторона адміністративного договору звертається до адміністративного суду з вимогою зобов'язати іншу сторону виконати умови договору, а інша – оспорує чинність самого адміністративного договору [18, с. 122]. О.В. Закаленко відмічає, що взаємопов'язаність зустрічного позову з первісним позовом обов'язково повинна виникати з тих самих правовідносин (наприклад, скасування податкового повідомлення-рішення і стягнення податкового боргу) [19, с. 502].

Висновки і пропозиції. Таким чином у КАС України доцільно було б передбачити норми, які б наділяли відповідача правом пред'явлення зустрічного позову, який може заявлятися для сумісного розгляду з первісним позовом, зокрема у випадках, коли спір виникає з однакових правовідносин, або вимоги за позовом можуть зараховуватися або задовольнятися зустрічним позовом, а також можливість виключати повністю або частково вимогу первісного позову. Запровадження інституту зустрічного позову дозволяє більш повно і об'єктивно дослідити обставини справи, встановити справжні взаємовідносини сторін, виключити можливість винесення взаємосуперечливих судових рішень. При цьому, зустрічний позов доцільно подавати на стадії попереднього судового засідання, що забезпечує відповідачу захист його права та інтересів проти пред'явленої до нього вимоги позивачем. Він полегшує розгляд взаємних вимог сторін та усуває можливість несумлінного позивача уникнути одночасного задоволення справедливих вимог відповідача. Зручність зустрічного позову також у поєднанні одним провадженням двох справ, що сприяє процесуальній економії часу та сприяє розумному строку розгляду та вирішення публічно-правових спорів.

Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon3.rada.gov.ua>
2. Романченко Є.Ю. Виключні права суб'єктів процесуальних функцій захисту в адміністративному судочинстві України / Є.Ю. Романченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Вип. 26. – С. 166-169.
3. Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів: лист Вищого адміністративного суду України від 25.07.2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
4. Цивільне процесуальне право України: підруч. / [С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін.]; за заг. ред. С.С. Бичкової. – К.: Атіка, 2009. – 760 с.
5. Клейн Н.И. Встречный иск в суде и арбитраже / Н.И. Клейн. – М., 1964. – 280 с.
6. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс / С.Н. Абрамов. – М., 1952. – 350 с.
7. Гурвич М.А. Право на иск / М.А. Гурвич. – М., 1949. – 425 с.
8. Арапов Н.Т. Встречный иск в советском гражданском процессуальном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Т. Арапов. – Томск, 1965. – 19 с.
9. Васильева Г.Д. Защита ответчика против иска в гражданском судопроизводстве / Г.Д. Васильева. – Красноярск: изд-во Красноярск. ун-та, 1982. – 121 с.
10. Васильченко М.М. Заперечення проти позову: учб. посіб. / М.М. Васильченко. – Х.: Харків. юрид. ін-т, 1973. – 44 с.
11. Тertiшніков В.І. Цивільний процес України: навч.-практ. посіб. / В.І. Тertiшніков. – 4-е вид. доп. і перероб. – Х.: Вид-во «Юрайт», 2012. – 424 с.
12. Добровольский А.А. Основные проблемы исковой формы защиты права / А.А. Добровольский, С.А. Иванова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 159 с.
13. Орлова Л.М. Права сторон в гражданском процессе / Л.М. Орлова. – Минск, 1973. – 192 с.
14. Пятилетов И.М. Защита интересов ответчика в советском гражданском процессе: учеб. пособ. / И.М. Пятилетов. – М., 1990. – 85 с.
15. Швейцер Д. Встречный иск / Д. Швейцер // Социалистическая законность. – 1957. – № 1. – С. 39-44.
16. Ніколенко Л.М. Щодо визначення поняття зустрічного позову в господарському судочинстві / Л.М. Ніколенко // Судова апеляція. – 2010. – № 2. – С. 109-115.
17. Пундас-Шушлебін К.Ю. Проблема реалізації права відповідача на захист від адміністративного позову // Держава і право. – 2008. – Вип. 40. – С. 241-246.
18. Осадчий А.Ю. Процесуальні засоби захисту відповідача від адміністративного позову / А.Ю. Осадчий // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 120-123.
19. Закаленко О.В. Способи захисту відповідача від позову: адміністративно-процесуальний аспект / О.В. Закаленко // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 68. – С. 498-503.

Стрельников А.В.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

**ВОЗРАЖЕНИЕ ПРОТИВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА
ИЛИ ВСТРЕЧНЫЙ ИСК: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ****Аннотация**

Научную публикацию посвящено характеристике процессуальных средств защиты истца от административного иска. Проведено исследование основных процессуальных институтов защиты истца от заявленных исковых требований. Определены особенности подачи возражения ответчика против административного иска, в частности, существование двух видов возражений, которые подразделяются в зависимости от конкретных обстоятельств дела на материально-правовые и процессуальные. Установлено возможности введения института встречного иска в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный иск, истец, ответчик, процессуальные средства защиты ответчика, возражения против административного иска, встречный иск.

Strelnikov A.V.

National University «Odessa Law Academy»

**OBJECTION AGAINST ADMINISTRATIVE LAWSUIT OR CROSS-ACTION:
THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS****Summary**

The Scientific publication is devoted to the characteristic of judicial facilities of the plaintiff's defence from the administrative lawsuit. There is made a research of the basic judicial institutes of the plaintiff's defence from the declared lawsuit requirements. There are defined some special features of presentation of objection of the defendant against an administrative lawsuit, in particular, the existence of two types of objections, that are divided depending on the concrete circumstances of case on materially-legal and judicial. There are determined the possibilities of implementing of the institute of cross-action in the administrative legal procedure.

Keywords: administrative legal procedure, administrative lawsuit, plaintiff, defendant, procedural ways of defence for defendant, objection against administrative lawsuit, cross-action.