

УДК 342.951:35

О. В. Закаленко

ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ВІДПОВІДАЧА ВІД ПОЗОВУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина належить до найважливіших функцій держави. Конституція України визначила широкі демократичні права і свободи людини і громадянина, встановила гарантії їх реалізації та судового захисту. Важливе місце в їх системі належить правосуддю, що здійснюється в порядку адміністративного судочинства [1]. Конституційне право особи на судовий захист забезпечується правом кожної зацікавленої особи на звернення до суду з вимогою про порушення адміністративної справи, а також можливістю захищати свої права та інтереси передбаченими адміністративно-процесуальним законодавством засобами.

Визнання Україною найважливіших міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини потребує відповідного юридичного механізму забезпечення захисту прав і свобод громадян, юридичних осіб, що обумовлює актуальність утворення в Україні адміністративної юстиції. У контексті зазначеного особливого значення набувають питання щодо належного правового захисту відповідача від позову в адміністративному суді, оскільки адміністративні суди є новітнім організаційним утворенням у судовій системі України і потребують створення належної і теоретичної, і законодавчої бази щодо забезпечення реалізації свого основного завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У вітчизняній науці адміністративного права проблемам становлення та розвитку адміністративної юстиції, функціонування системи адміністративних судів та адміністративному судочинству приділялася значна увага такими вченими, як В. Авер'янов, В. Стефанюк, О. Пасенюк, В. Курило, Р. Куйбіда, І. Коліушко, С. Ківалов, А. Осадчий, Е. Демський, І. Самсін, Ю. Педько та багато інших. Водночас слід зазначити, що проблема реалізації права на захист від адміністративного позову залишається недостатньо вивченою та дослідженою, що підтверджується, по-перше, недостатністю теоретичних розробок, по-друге, недосконалістю чинного законодавства і, насамперед, Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), по-третє, постійним і, на жаль, безсистемним оновленням норм у чинному КАС України. Саме цим і зумовлено звернення до обраної проблеми.

Виклад основних положень. Слід погодитися з думкою Г.Д. Васильєвої, що при розкритті змісту права на захист у судовому процесі варто говорити про право позивача на пред'явлення та підтримання позову і про право відповідача на захисні дії [2, с. 56]. Специфіка цього права для кожної сторони залежить, перш за все, від специфіки засобів захисту. У зарубіжних та вітчизняних науково-теоретичних дослідженнях відсутнє єдине розуміння поняття «засоби захисту». Аналізуючи спеціальну літературу та судову практику, слід відмітити, що є три основні засоби захисту проти позову: 1) невизнання позову; 2) заперечення проти позову; 3) зустрічний позов [3, с. 132].

Захищаючи свої права, відповідач може не визнавати позов. Невизнання позову – невмотивоване відхилення відповідачем вимог позивача за простою формулою: позов, пред'явлений до мене, не визнаю. Але таке спростування позовних вимог не може бути ефективним захистом проти позову. Саме тому традиційно в науці та судовій практиці виділяють два основних способи захисту відповідача від пред'явленого позову: 1) заперечення проти позову; 2) зустрічний позов. З цього приводу М.Й. Штефан зазначає, що такі спеціальні засоби можуть бути використані тільки відповідачем [4, с. 119]. Водночас важливо відмітити, що зазначені процесуальні засоби захисту відповідача суттєво відрізняються між собою.

Дещо іншої думки дотримується М.А. Гурвич, який вважає, що запереченнями проти позову є пояснення відповідача, здатні служити його захистові. При цьому заперечення позову він поділяв на два види: 1) процесуальні заперечення; 2) заперечення проти заявлених вимог по суті [5, с. 117-119].

Слід зазначити, що заперечення проти позову – це відхилення позову з посиланнями на певні обставини і з пред'явленням відповідних доказів. В теорії цивільно-процесуального права за змістом виділяють заперечення процесуального і матеріального характеру [6, с. 114]. При процесуальних запереченнях відповідач заперечує проти виникнення справи, висловлює сумнів щодо правомірності виникнення процесу по справі та його подальшого провадження (наприклад, недієздатність позивача, непідсудність справи суду, тотожний спір вже вирішено судом тощо). Якщо суд визнає обґрунтованість цих заперечень, провадження по справі підлягає закриттю або заява підлягає залишенню без розгляду. Таким чином, процесуальне заперечення спрямовано проти розгляду справи судом на підставі відсутності у позивача права на пред'явлення позову або порушення умов його реалізації.

Матеріально-правові заперечення можуть торкатися, з однієї сторони, питання про обґрунтованість позовних вимог, а з іншої, спростувати їх доказаність (відсутність доказів, недопустимість використання певного засобу доказування, наприклад, пояснення свідка тощо). Заперечення цього виду можуть підтверджуватися доказами, посиланнями на закони та інші нормативно-правові акти [7, с. 55].

Важливо зазначити, що заперечення також можуть одночасно становити як матеріально-правові, так і процесуально-правові пояснення. При цьому кількість, характер і зміст заперечення залежить, у більшості випадків, від правової обізнаності відповідача.

У науковій літературі немає єдиного визначення поняття «зустрічний позов». Як уявляється, під зустрічним позовом більшість авторів розуміють позов відповідача до позивача, тобто заяву у процесі, який уже розпочато, для спільного розгляду з первісним позовом. При цьому зустрічний позов являє собою самостійну вимогу відповідача до позивача [8, с. 236]. Водночас слід зазначити, що ряд авторів, при визначенні 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 [9, с. 22–27]. 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 [10, с. 49–51]. Слід відмітити, що досить

вдалим є визначення зустрічного позову, яке відповідає його правовій природі і з яким слід погодитись, надане М.А. Гурвичем. Він вважає, що зустрічний позов – це звернення відповідача до суду із проханням про захист самостійної вимоги до позивача шляхом розгляду спору про цю вимогу в тому самому процесі [5, с. 10-12]. Таким чином, зустрічний позов є найбільш дієвим засобом захисту відповідача проти позову, оскільки він спрямований на повний чи частковий підрив підстави первісного позову. Задоволення зустрічного позову повністю або частково виключає задоволення первісного позову.

При зверненні відповідача до суду із зустрічним позовом він ставить перед собою подвійну мету: по-перше, захистити своє порушене, оспорюване чи невизнане право, по-друге, він захищається проти вимог позивача.

Законодавець, прийнявши КАС України, надав відповідачу можливість на захист від пред'явленого йому позову. 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. У відповідності з принципами рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом та судом і змагальності та диспозитивності відповідач наділений низкою прав, які надають йому можливість ефективно захищатися проти пред'явленого позову.

Для захисту від заявленого позову відповідач наділений широким обсягом процесуальних прав, до яких слід віднести: 1) загальні права (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 статті 49 КАС України); 2) спеціальне право, яким наділений тільки відповідач (право подати заперечення проти адміністративного позову, відповідно до ч. 2 статті 51 КАС України) [11]. 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.

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 посилатися 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, сторін та змісту. Матеріально-правові заперечення спрямовані на спростування елементів позову, зміст яких обумовлюється матеріальним правом.

Таким чином, скориставшись своїм правом подати письмове заперечення проти адміністративного позову, відповідач дає змогу судді попередньо і різнобічно

«зорієнтуватися» в характері спору, який буде предметом судового розгляду під час слухання справи по суті.

Досить цікавим та спірним моментом є можливість викладення відповідачем своїх заперечень у формі зустрічного позову. Водночас 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 передбачено 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 [12].

Останнім часом все більше учених-адміністративістів та юристів-практиків звергаються до досить складного та дискусійного питання щодо можливості застосування інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві. Серед прихильників запровадження інституту зустрічного позову в адміністративному судочинстві слід відмітити К.Ю. Пуданс-Шушлебіню, яка зазначає, що законодавець, закріпивши у статті 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 судової практики К.Ю. Пуданс-Шушлебіню 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 [13, с. 245].

Відповідно до статті 183-3 КАС України органи державної податкової служби мають право здійснюється в судовому порядку стягнення коштів з платника податків за податковим боргом, і тому, на нашу думку, доцільно передбачити щодо даної категорії справ інститут зустрічного позову для більш швидкого розгляду

та винесення рішення судом, а також для реалізації та захисту прав та інтересів платників податків. Предметом такого позову є вимоги про скасування податкового повідомлення-рішення, що визначає суму податкового зобов'язання платників податків. При цьому статтею 183-3 КАС України передбачено порядок провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби, у тому числі за податковим боргом. Відповідно до статті 14.1.175 Податкового кодексу України під податковим боргом розуміють суму грошового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгодженої платником податків або узгодженої в порядку оскарження, але не сплаченої платником податків у встановлений строк, а також пеню, нараховану на суму такого грошового зобов'язання [14]. Фактично відмова в задоволенні вимог про скасування податкового повідомлення-рішення забезпечила ефективний захист інтересів держави при поданні зустрічного позову за участі органів державної податкової служби про стягнення податкового боргу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розробок у цьому напрямі. 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.

Взаємопов'язаність зустрічного позову з первісним позовом обов'язково повинна виникати з тих самих правовідносин (наприклад, скасування податкового повідомлення-рішення і стягнення податкового боргу). Доцільність запровадження інституту зустрічного позову дозволяє більш повно і об'єктивно дослідити обставини справи, встановити справжні взаємовідносин сторін, виключити можливості 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 економії процесуальних засобів.

Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (зі змінами і доповненнями) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Васильєва Г.Д. Защита ответчика против иска. – Красноярск, 1982.
3. Тertiшніков В.І. Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар. – Харків : В-ць СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2007. – 576 с.
4. Штефан М.Й. Цивільний процес : підручник / М.Й. Штефан. – 2-ге вид., перер. та доп. – К. : Ін Юре, 2001. – 696 с.
5. Гурвич М.А. Право на иск. – М., 1949.
6. Добровольский А.А. Исковая форма защиты права. – М., 1969.
7. Гетьманцев О.В. Процесуальні засоби захисту відповідача проти позову в цивільному судочинстві // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1999. – № 55. – С. 54–58.

8. Цивільне процесуальне право України: Підручник / Бичкова С.С., Бірюков І.А., Бобрик В.І. та ін.; за заг. ред. С.С. Бичкової. – К. : Атіка, 2009. – 760 с.
9. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. – М., 1952.
10. Клейн Н.И. Встречный иск в суде и арбитраже. – М., 1964.
11. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://zakon3.rada.gov.ua>.
12. 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>.
13. Пундас-Шушлебін К.Ю. Проблема реалізації права відповідача на захист від адміністративного позову // Держава і право. – 2008. – Вип. 40. – С. 241–246.
14. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Анотація

Закаленко О. В. Способи захисту відповідача від позову: адміністративно-процесуальний аспект.

– Стаття.

Статтю присвячено дослідженню поняття засобів захисту позивача від адміністративного позову, особливостей подання заперечення відповідача, а також можливості запровадження інституту зустрічного позову щодо окремих категорій справ.

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

Аннотация

Закаленко Е. В. Способы защиты ответчика от иска: административно-процессуальный аспект.

– Статья.

Статья посвящена исследованию понятия способов защиты истца от административного иска, особенностей подачи возражения ответчика, а также возможности внедрения института встречного иска в отношении отдельных категорий дел.

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

Summary

Zakalenko O. V. Ways to protect the defendant against the claim: the administrative and procedural aspects. – Article.

The article dedicated to the concepts of the ways to protect the plaintiff from the administrative claim, the characteristics of the objection the defendant, the characteristics of the objection the defendant, and the possibility of introducing the institution of a counter-claim in respect of certain categories of cases.

Key words: administrative claim, the plaintiff, the defendant, the defendant's defenses, objections to the claim, counterclaim.