

ДО ПИТАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ВІДПОВІДАЧА ПІД ЧАС ПЕРЕГЛЯДУ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ

THE QUESTION PROCEDURAL GUARANTEES DEFENDANTS WHILE VIEWING DECISIONS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES ADMINISTRATIVE COURTS

Кармазіна Л.П.,
здобувач

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У статті на підставі аналізу понять «гарантії», «правові (юридичні) гарантії» та «процесуальні гарантії» встановлено сутність поняття процесуальних гарантій відповідача в адміністративному процесі під час перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення, а також наведено та охарактеризовано основні види цих гарантій.

Ключові слова: гарантії, правові (юридичні гарантії), процесуальні гарантії, зустрічний позов, заперечення адміністративного позову, оскарження судових рішень.

В статье на основе анализа понятий «гарантии», «правовые (юридические) гарантии» и «процессуальные гарантии» установлена сущность понятия процессуальных гарантий ответчика в административном процессе при пересмотре решений по делам об административных правонарушениях, а также приведены и охарактеризованы основные виды этих гарантий.

Ключевые слова: гарантии, правовые (юридические гарантии), процессуальные гарантии, встречный иск, возмещения по административному иску, обжалование судебных решений.

In this paper, based on the analysis of concepts guarantee legal (legal) guarantees and procedural safeguards established nature of the concept of procedural guarantees a defendant in the administrative process in the review of decisions in cases of administrative violations and are described and the main types of guarantees.

Key words: guarantees, legal (legal guarantee), procedural guarantees, counter-claim, the denial of an administrative claim, appeal court decisions.

Актуальність теми. В Україні кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Для розгляду публічно-правових спорів, тобто тих, в яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2], в судовій системі нашої держави функціонує окрема ланка – адміністративні суди. Вступаючи в адміністративно-процесуальні правовідносини, особи набувають відповідного правового статусу, ядро якого становлять їх права та обов'язки в адміністративному процесі. За загальним правилом усі учасники зазначеного процесу є рівними в реалізації своїх прав та обов'язків, втім їх нормальному здійсненню під час розгляду адміністративної справи може заважати низка як об'єктивних, так і суб'єктивних обставин. Тому держава з метою забезпечення можливості повноцінної реалізації сторонами прав та обов'язків в адміністративному процесі закріплює у законодавстві відповідні процесуальні гарантії.

Стан наукового дослідження. Хоча проблематика правового статусу сторін адміністративного процесу досліджувалася цілою низкою правників (зокрема, її вивчали В. К. Колпаков, С. В. Ківалов, М. М. Тищенко, І. І. Сіліч та ін.), питання процесу-

альних гарантій їхніх прав і обов'язків не знайшло необхідного наукового висвітлення.

Тому **мета даної статті** – дослідити процесуальні гарантії під час перегляду адміністративними судами рішень у справах про адміністративні правопорушення одного з основних учасників адміністративного процесу – відповідача. Для цього планується встановити сутність такого явища, як процесуальні гарантії відповідача під час перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення адміністративними судами, та охарактеризувати їх основні види.

Виклад основного матеріалу. В етимологічному сенсі під «гарантією» розуміють слово зі значенням «поручка, забезпечення, застава, завірення» [3, с. 208]. В юридичній енциклопедичній літературі поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення. Правові гарантії – це передбачені законом засоби, способи, умови, які забезпечують здійснення в повному обсязі та всебічну охорону прав і свобод людини [4, с. 124].

О. Ф. Скакун під час дослідження системи гарантій прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в демократичній державі дійшла висновку стосовно того, що під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини і громадянина слід розуміти систему економічних, соціальних політичних, ідеологічних та юридичних умов, засобів і способів, що забезпечує

їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист. У свою чергу під юридичними гарантіями прав, свобод та обов'язків людини і громадянина слід розуміти систему нормативно визначених, організаційно оформлених способів і засобів, що забезпечують реальне втілення прав, свобод, обов'язків людини та громадянина. При цьому, як справедливо наголошує вчена, без гарантій права, свободи й обов'язки людини та громадянина перетворюються на своєрідні «заяви про наміри», що не мають ніякої цінності ні для особи, ні для суспільства [5, с. 221, 223].

Дія правових гарантій спрямована, передусім, на забезпечення конституційного ладу, верховенства права, законодавства, утвердження правопорядку, охорони прав і свобод людини та громадянина, здійснення прямого народовладдя, державної влади та місцевого самоврядування [6, с. 544]. Держава, яка закріплює права та свободи особи в законодавстві, бере на себе певні зобов'язання зі створенню сприятливих умов для їх ефективного забезпечення: надавати громадянам справжні можливості для практичної реалізації ними своїх прав і свобод; охороняти права та свободи особи від можливих протиправних посягань; захищати права та свободи особи в разі їх незаконного порушення [4, с. 124].

А. В. Руденко у своєму дослідженні, що присвячено становленню та здійсненню адміністративного судочинства, цілком справедливо наголошує на тому, що серед юридичних гарантій особлива роль належить гарантіям процесуальним, тому що процес є формою життя матеріального права, реально втіленими в життя формально закріплені права та свободи можуть діяти лише за наявності процесуального забезпечення. Юридичний механізм реалізації правових норм передбачає наявність чіткої нормативної бази. Конституційні норми, що закріплюють права і свободи, досить чіткі, хоча багато з них не підкріплені поточним законодавством, юридичним механізмом реалізації, що утруднює їх здійснення. При цьому вчений звертає увагу на те, що процесуальні гарантії – це система правових заходів, встановлених законом для забезпечення належного відправлення правосуддя, реалізації, втілення завдань судочинства [6, с. 58; 7, с. 151].

О. В. Пабат у своїх працях звертає увагу на те, що процесуальні гарантії – це встановлені законом специфічні юридичні засоби процесуального забезпечення реалізації норм, які закріплюють матеріальні гарантії прав та свобод і потребують певного порядку втілення; наприклад, право на судовий захист, право на оскарження дій або бездіяльності адміністративних органів та їхніх посадових осіб, право на конституційне звернення реалізуються в процесуальній формі, яка визначена відповідними нормативними актами [8, с. 138–139; 9, с. 40].

Цілком слушною є думка, що процесуальні гарантії – це система правових засобів забезпечення успішного вирішення завдань правосуддя й охорони законних інтересів усіх осіб, які беруть участь у справі, що передбачає суворе дотримання встановлених законом форм і принципів судочинства, закріплення прав учасників процесу й умов їх реалізації,

точне виконання обов'язків посадовими особами й органами, які здійснюють кримінально-процесуальну діяльність [10, с. 215; 11, с. 20].

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що під процесуальними гарантіями відповідача під час перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення адміністративними судами слід розуміти визначені на нормативно-правовому рівні конкретні засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація його прав та обов'язків. При цьому вчені-процесуалісти однією з основних процесуальних гарантій відповідача в юридичному процесі, в тому числі адміністративному, називають зустрічний позов.

Зустрічний позов – це матеріально-правова вимога відповідача до позивача, що заявляється для сумісного розгляду з первісним позовом, оскільки задоволення його вимог виключає задоволення вимог позивача. Як справедливо було зазначено із цього приводу, тактика зустрічного позову ґрунтується на відомому прийомі: найкраща оборона – це напад [12, с. 38]. Зустрічний позов – це самостійний позов, що пред'являється відповідачем до позивача у вже виниклому процесі для спільного розгляду з первісним позовом. Зустрічний позов пред'являється для сумісного розгляду з первісним позовом. Зустрічний позов може бути пред'явлений лише до первісного позивача (або одного зі співпозивачів). При цьому зустрічний позов приймається до спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови взаємопов'язані та спільний їх розгляд є доцільним, зокрема, коли вони виникають з одних правовідносин або коли задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову. Зустрічний позов має самостійний характер [13, с. 122].

У контексті досліджуваного питання варто зауважити, що інститут зустрічного позову, незважаючи на його важливість, відсутній в адміністративному процесі, а використовується лише в господарському та цивільному процесі. Разом із тим на проблематику інституту зустрічного позову в адміністративному процесі зверталася увага в Листі Вищого адміністративного суду України «Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів» від 25 липня 2007 року № 09.1-22/688. Зокрема, у вищевказаному документі ставилися питання: чи означає відсутність процесуального інституту зустрічного позову у КАС України неможливість його застосування в адміністративному процесі, чи зустрічні позови можуть подаватися за аналогією закону на підставі статей 123, 124 Цивільного процесуального кодексу України. На це Вищим адміністративним судом України було надано відповідь: відсутність процесуального інституту зустрічного позову є особливістю адміністративного судочинства порівняно з цивільним та господарським процесами. Аналогія закону на підставі статей 123, 124 Цивільного процесуального кодексу України не може бути застосована в адміністративному процесі, оскільки

КАС України не передбачено об'єднання справ за участі одних і тих же сторін, які в одній справі мають статус позивача, а в іншій – відповідача. Відповідач у справі може заявити свої вимоги до позивача у формі окремого позову і таким чином реалізувати своє право на судовий захист [14]. Незважаючи на позицію Вищого адміністративного суду України, на нашу думку, слід підтримати думку стосовно того, що запровадження інституту зустрічного позову в адміністративному процесі є цілком виправданим (з певними обмеженнями для суб'єктів владних повноважень щодо пред'явлення зустрічного позову): він виступатиме гарантією захисту прав як позивача, так і відповідача, сприятиме правильності вирішення спору між ними протягом розумного строку, виключатиме можливість винесення суперечливих судових рішень щодо взаємопов'язаних вимог, що виникають з одних правовідносин [13, с. 123].

Розглядаючи процесуальні гарантії відповідача під час перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення адміністративними судами необхідно звернути увагу на одну з основних таких гарантій – заперечення проти адміністративного позову, під яким розуміються вимоги відповідача до суду щодо відхилення адміністративного позову внаслідок неправомірності виникнення чи продовження процесу або внаслідок необґрунтованості чи неправомірності позовних вимог [13, с. 120]. Заперечення проти позову – це письмові пояснення відповідача, які відхиляють або спростовують вимоги позивача, подані до суду після одержання ним копій ухвали про відкриття провадження в справі та позовної заяви [15, с. 94].

Відповідно до п. 5 ч. 5 ст. 107 КАС України в ухвалі про відкриття провадження, зокрема, повинна бути зазначена пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які в нього є. При цьому для суб'єкта владних повноважень – відповідача – зазначається його обов'язок надати у визначений судом строк у разі заперечення проти позову всі матеріали, що були або мали бути взяті ним до уваги при прийнятті рішення, вчиненні дії, допущенні бездіяльності, з приводу яких подано позов [2]. Варто зазначити, що заперечення проти позову можуть стосуватися всіх заявлених вимог чи їх певної частини або обсягу. Відповідач може подати кілька заперечень. Заперечення проти адміністративного позову можуть викладатися як у письмовій формі – в адресованій суду заяві, так і в усній формі – безпосередньо в судовому засіданні. Подання заперечень не обмежується певними часовими межами, а тому подати заперечення можна в будь-який час до виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення постанови по справі [13, с. 121].

У контексті досліджуваного питання варто зазначити, що заперечення відповідача проти позову можуть мати матеріально-правовий та процесуально-правовий характер. Так, матеріально-правові заперечення спростовують суть позову, вони полягають у тому, що відповідач оспорує матеріально-правову вимогу й тому, звичайно, заперечує можливість виникнення процесу за нею [15, с. 94].

Матеріально-правові заперечення проти адміністративного позову дозволяють відповідачу переконати адміністративний суд у необґрунтованості або неправомірності позовних вимог, вони стосуються суті позовних вимог. Такі заперечення мають на меті ухвалення адміністративним судом постанови про відмову в задоволенні адміністративного позову. При цьому досягти вищенаведеної мети відповідач може в різний спосіб, залежно від конкретних обставин адміністративної справи. Матеріально-правові заперечення можуть бути пов'язані з: 1) необґрунтованістю позовних вимог, через: неповноту юридичного складу; відсутність відповідних доказів або їх недопустимість чи недостовірність; наявність фактів, що знесилюють факти, які складають підставу позову, неналежність сторони тощо; 2) з неправомірністю позовних вимог, через: неправильний вибір чи тлумачення позивачем норми матеріального права, що регулює спірні правовідносини; неправильний вибір позивачем способу захисту права тощо [13, с. 121].

У свою чергу, процесуально-правові заперечення обґрунтовують неправомірність виникнення або продовження процесу в справі у зв'язку з відсутністю передумов для звернення позивачем до суду або порушення порядку його реалізації [15, с. 94]. Отже, процесуально-правові заперечення мають на меті: 1) залишення позовної заяви без розгляду внаслідок недотримання умов реалізації права на адміністративний позов [13, с. 121]. Так, відповідно до ст. 155 КАС України суд своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду, якщо: позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності; позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи; у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи в судове засідання без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності; надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви; особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява; провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає законодавчо встановленим вимогам, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом; позивач до закінчення судового розгляду залишив судові засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності; позовну заяву подано з пропуском встановленого законом строку звернення до адміністративного суду та суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними [2]. 2) закриття провадження в справі внаслідок відсутності передумов права на адміністративний позов [13, с. 121].

Відповідно до ст. 157 КАС України суд закриває провадження у справі: якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства; якщо позивач відмовився від адміністративного позову та відмову прийнято судом; якщо сторони досягли примирення; якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору та між тими самими сторонами; у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною в справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною в справі [2].

Окрім заперечення проти адміністративного позову, до процесуальних гарантій відповідача під час перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення адміністративними судами належать дії відповідача щодо досягнення примирення через урегулювання публічно-правового спору шляхом взаємних із позивачем поступок і компромісів [13, с. 122]. При цьому слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 3 ст. 51 КАС України досягнення примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу має наслідком прийняття судом рішення про закриття провадження в адміністративній справі [2]. Також слід наголосити на тому, що нарівні з вищенаведеною процесуальною гарантією можна виокремити передбачену законодавством можливість позивача на будь-якій стадії адміністративного процесу відкликати адміністративний позов, що відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 155 КАС України має процесуальним наслідком постановлення адміністративним судом ухвали про залишення позовної заяви без розгляду [2].

У контексті досліджуваного питання варто зазначити, що однією з найважливіших процесуальних гарантій відповідача в адміністративному процесі виступає можливість перегляду та оскарження судових рішень. Разом із тим у нашому випадку слід звернути увагу на той факт, що відповідно до ч. 2 ст. 171-2 КАС України рішення місцевого загального суду як адміністративного суду в справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним та оскарженню не підлягає [2]. Іншими словами, процесуальне законодавство позбавило осіб, які беруть участь у справі, в тому числі відповідача, гарантій щодо оскарження судових рішень у вищенаведеній категорії адміністративних справ, що, на нашу думку, є несправедливим. Так, наприклад, ст. 294 КпАП України передбачає можливість оскарження рішень місцевих загальних судів у справах

про адміністративні правопорушення в апеляційному порядку, хоча і не передбачає можливості їх касаційного перегляду. Зокрема, відповідно до вищенаведеної норми постановою апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає [16]. Отже, з аналізу вищенаведених законодавчих положень випливає, що рішення в справі про адміністративні правопорушення може бути оскаржено лише один раз. При цьому в порядку адміністративного судочинства вищенаведене рішення не підлягає ані апеляційному, ані касаційному перегляду.

Таким чином, на нашу думку, в КАС України необхідно передбачити можливість оскарження судових рішень адміністративних судів, що були постановлені в провадженнях у справах з приводу перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення, хоча б в апеляційному порядку, що, безумовно, слугувало б суттєвою гарантією реалізації правого статусу не тільки відповідача з вищенаведених категорій адміністративних справ, а й усіх осіб, які беруть участь у справі.

Висновок. Отже, на підставі вищенаведеного можна дійти таких висновків. Під процесуальними гарантіями відповідача під час перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення адміністративними судами слід розуміти визначені на нормативно-правовому рівні конкретні засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація його прав та обов'язків. При цьому серед вищенаведених гарантій слід виокремити: заперечення проти адміністративного позову (матеріально-правового та процесуально-правового характеру), мирову угоду, а також передбачену можливість позивача відкликати адміністративний позов. Окрім вищенаведеного, варто виокремити й не передбачені КАС України гарантії: зустрічний позов та оскарження судових рішень у вищенаведеній категорії адміністративних справ. Закріплення таких процесуальних гарантій на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін до КАС України посилить конституційні гарантії на судовий захист не тільки відповідача, а й усіх осіб, які беруть участь у справі. Використання відповідачем наданих йому національним законодавством процесуальних гарантій під час перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення адміністративними судами не тільки надасть йому можливість більш ефективно відстоювати свої права, свободи та інтереси при розгляді та вирішенні вищенаведеної категорії адміністративних справ, а й сприятиме забезпеченню та посиленню законності у сфері публічних правовідносин взагалі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Даль В. И. Толковый словарь русского языка : иллюстрированное издание / В. И. Даль. – М. : Эксмо, 2011. – 896 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене] / О. Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : "Укр. енцикл.", 1998. – Т. 1 : А – Г. – К. : Вид-во "Юридична думка", 2011. – 656 с.

7. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович. – Х., 2006. – 209 с.
8. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія. – НАВСУ, Львів: ВАТ „Львівська книжкова фабрика „Атлас”, 2004. – 232 с.
9. Пабат О. В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пабат Олександр Васильович. – Х., 2008. – 194 с.
10. Каминская В. И. В чем значение процессуальных гарантий в советском уголовном процессе // Советское государство и право. – 1950. – № 5. – С. 46–56.
11. Омельченко Т. В. Конституційне право особи на правову допомогу і його реалізація на досудових стадіях кримінального процесу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Омельченко Тарас Володимирович. – К., 2010. – 229 с.
12. Врублевський О. С. Як захистити свої права через суд? / О. С. Врублевський. – К., 2007. – 184 с.
13. Осадчий А. Процесуальні засоби захисту відповідача від адміністративного позову / А. Осадчий // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 120–123.
14. Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів : Лист Вищого адміністративного суду України : від 25 лип. 2007 р. № 09.1-22/688.
15. Цивільний процес: навчальний посібник / [А. В. Андрушко, Ю. В. Білоусов, Р. О. Стефанчук, О. І. Угриновська та ін. ; за ред. Ю.В. Білоусова]. – К. : Прецедент, 2005. – 172 с.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України : від 7 груд. 1984 р. № 8073 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.