



Роман Попов,

старший консультант відділу підготовки
до розгляду справ другою судовою палатою
Управління забезпечення роботи
другої судової палати
Вишого адміністративного суду України

УДК 342.922:347.994

Предмет зустрічного адміністративного позову

Сутність та зміст зустрічного позову в адміністративному процесі подібні до «класичного» позову, передбаченого нормами Кодексу адміністративного судочинства України. Інститут позову в адміністративному процесі виникнув та еволюціонував майже одночасно з адміністративною юстицією. Так її розвиток пов'язують з другою половиною XVIII століття, однак попри відносну «молодість» адміністративної юстиції у порівнянні її із законодавчою владою, самоуправлінням, одразу була однозначно визначена ідея (призначення) цього виду юстиції – правовий захист індивіда у відносинах із публічною владою [1, с. 1; 2, с. 127].

Природно, що розвиток вчення про адміністративну юстицію дедалі більше набував нових форм та змісту, у його структурі почали з'являтися нові категорії та конструкції, серед яких і адміністративний позов. Молода процесуальна галузь, – адміністративний процес, – розвивалася під впливом процесу більш старшого, а саме – цивільного.

Так вказувалося, що сторона, яка розпочинає процес в адміністративному суді, як і в цивільному, подає позов. Пошук в адміністративному

суді захисту від порушення інтересу, який охороняється правом і є суттю адміністративного процесу. Тож констатується подібність адміністративного процесу до процесу цивільного [3, с. 472, 473].

Історично адміністративний позов розвивався зі скарги й завершився в момент створення в державі адміністративного суду; не просто й неоднозначно формувався і розвивався інститут адміністративного позову в Україні. Адміністративний позов відіграє важливе значення в процесі – «встановлює» межі судового розгляду, «вказує» суду на право, які нібито порушене. Натомість суд встановлює існування такого права та факт його порушення. Обов'язок суду полягає, по-перше, у перевірці фактів і доказів, по-друге, у застосуванні до них закону й з'ясування у такий спосіб, чи присутній у цій справі інтерес, який охороняється законом [3, с. 472, 473, 476; 4, с. 223-225]. Засобом порушення адміністративно-правового спору перед органом адміністративної юстиції – судом загальної юрисдикції чи адміністративним судом – одноставно визнається адміністративний позов. Скарга ж сприймалася як засіб порушеного права і передбаченого законом інтересу в поряд-

ку підлеглості перед вищим начальством [5, с. 62, 63; 6, с. 357].

З часом у структурі позову почали розрізняти такі елементи як: предмет, підставу та зміст [7, с. 16, 17; 8, с. 114].

Досліджуючи історію виникнення та розвиток адміністративного процесу та, адміністративного позову і його складових, зокрема, ми намагаємося виявити «класичні» закономірності такого позову, сутність та призначення його елементів, які в сучасних умовах знайшли своє закріплення у нормах Кодексу адміністративного судочинства України, застосовуються у професійному вжитку суддями адміністративних судів, сторонами та їх представниками, іншими учасниками адміністративного процесу.

Проаналізувавши одні з найперших праць адміністративно-процесуальної тематики, нами виявлено, що позов, як і майже двісті років тому назад, вважався утвореним із таких елементів як предмет, підстава та зміст. Водночас дореволюційні адміністративно-правові й цивільно-процесуальні дослідження ще не містили в собі інститут зустрічного позову, який постав та поволі еволюціонував лише з часом.

Ми можемо говорити, що ретельна розробка й обґрунтування структури позову в адміністративному процесі забезпечує сутнісне розуміння теоретико-прикладного призначення позову [3, с. 476, 477, 492]:

– визначає межі судового розгляду, право і право які мають бути захищені, обумовлює формування переліку фактів і доказів, котрі слід встановити, перевірити, зібрати;

– за результатами розглянутого адміністративним судом позову, він своїм рішенням встановлює межі між повноваженнями суб'єкта владних повноважень й правами громадянина, пояснюючи наскільки обґрунтованим й законним було втручання цього суб'єкта в сферу суб'єктивних прав;

– дозволяє встановити достатність підстав для його практичного застосування в адміністративному процесі

та нагальність закріплення у Кодексі адміністративного судочинства України.

Зауважимо, що висновок про можливість подання зустрічного позову можна зробити за двох умов (обставин):

– виходячи із сукупного аналізу предмету, підстав, змісту первісного й зустрічного позову;

– оцінки предметів первісного і зустрічного позову.

У сучасній процесуальній науці предметом позову визнається матеріально-правова вимога позивача до відповідача, щодо якої суд має ухвалити рішення. Вимога має бути правового характеру, тобто врегульованою нормами матеріального права, а також віднесена законом до юрисдикції загальних судів [9, с. 263, 264; 10, с. 299; 11, с. 517].

Водночас, предмети первісного і зустрічного позову мають бути цілком різними, «відмінними» й предмет зустрічного позову не може «покриватися» первісним позовом. Лише за цієї умови «непокриття», «відмінності» виникає підстава подати зустрічний позов. Водночас обидва предмети позову – і первісний, і зустрічний позов мають виникати, обумовлюватися єдиними підставами – спірними правовідносинами, які мали місце між сторонами або були наслідком інших правовідносин за участю сторін первісного позову.

Прикладом обумовленості первісного і зустрічного позову єдиними правовідносинами чи правовідносинами, які вже мали місце між сторонами може бути адміністративна справа за позовом суб'єкта владних повноважень про припинення юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, передбачених законом чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців (п. 3 ч. 1 ст. 1832 КАС України) [12].

У відповідь на первісний позов суб'єкта владних повноважень про

припинення юридичної особи чи підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця, ці особи можуть подати зустрічний позов про зобов'язання цього суб'єкта владних повноважень виправити спотворену інформацію в обліку платників податків, яка їй слугувала підставою для подання первісного позову.

Отже, предмет зустрічного позову по своїй природі і змісту є подібним до предмету первісного позову, з тією лише відмінністю, що про нього заявляє відповідач; він міг би бути предметом позову іншого, самостійного судового провадження й безпосередньо чи опосередковано пов'язаний із первісними спірними правовідносинами, як підставами позову.

Таким чином у одному судовому засіданні в адміністративному суді сторони заявляють про абсолютно різні предмети позову – предмети первісного й зустрічного позову; в первісному й зустрічному позові сторони можуть заявляти одночасно про декілька предметів, два і більше в одному позові (первісному або зустрічному).

Саме наявність спору щодо різних, відмінних предметів позову й дає підстави говорити про існування первісного та зустрічного позовів, доцільність законодавчого закріплення зустрічного позову.

У чому ж полягає практичне значення предмету зустрічного позову та його обґрунтування у позовній заяві? Намагаючись знайти відповідь на це запитання, насамперед, зупинимось на аналізі сутності предмету позову.

Предмет позову, хоча й побіжно, але передбачений нормами національного й закордонного адміністративного процесуального законодавства; як такому, йому чимало уваги приділено у працях вітчизняних і закордонних науковців-правників.

Так у різних статтях Кодексу адміністративного судочинства України передбачені різноманітні категорії, які по своїй суті можуть бути предметом позову. В одних статтях це узагальнені категорії, як то, наприклад – рі-

шення, дії, бездіяльність (наприклад, ст.ст. 2, 24), в інших – цілком однозначні прояви діяльності суб'єктів публічної адміністрації (ст.ст. 171, 1711).

Законодавець задекларував, що позивач має право до початку судового розгляду справи по суті змінити предмет позову, подавши про це письмову заяву (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 137 КАС України). Завдяки предмету позову оцінюється достатність підстав для відкриття провадження в адміністративній справі – (ст.ст. 108, 109 КАС України), коли предмет позову є своєрідним критерієм перевірки допустимості позову [12].

Залежно від предмету позову сторони, адміністративний суд, який розглядає та вирішує адміністративну справу здійснюють доказову діяльність, тобто від предмету позову безпосередньо залежить предмет, зміст та обсяг доказування. Відповідно до предмету позову формується та реалізується процесуальна діяльність сторін, інших учасників адміністративного процесу, адміністративного суду, відповідно розвиваються стадії адміністративного процесу. Наприклад, позивач має право до початку судового розгляду справи по суті змінити предмет або підставу позову (ч. 1 ст. 51 КАС України). На стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду суддя може прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів, навести необхідні довідки, провести огляд письмових та речових доказів. На попередньому судовому засіданні суд визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати (ч. 2 ст. 110, 111 КАС України) [12].

У сучасній європейській та національній адміністративно-правовій й адміністративно-процесуальній науці належні до категорії предмету позову елементи знайшли своє достатньо змістовне розкриття та обґрунтування. Так, наприклад, І. В. Патерило, Р. В. Миронюк, Д. В. Приймаченко, М. І. Смокович форми здійснення повноважень суб'єкта публічної адмі-

ністрації щодо фізичних (юридичних) осіб представляють через сукупність інструментів діяльності такого суб'єкта [13, с. 15, 23-28; 14; 15, с. 372-402; 16, с. 340-355; 17, с. 150]: адміністративні акти, адміністративні договори, акти-дії, неформальні адміністративні дії, акти-плани, приватно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації, неформальна адміністративна діяльність.

Зокрема, встановлено, що до інструментів діяльності публічної адміністрації належать лише ті інструменти, що призводять до правових наслідків – виникнення, зміни, припинення адміністративно-правових відносин та можуть бути предметом адміністративного позову [13, с. 23].

Предмет позову щодо проходження публічної служби, робить висновок М.Й. Цуркан, може стосуватися рішення керівника державного органу щодо прийняття на публічну службу, грошового утримання. Притягнення до відповідальності, надання відпустки, результати атестації, переведення на іншу посаду, забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби, звільнення з посади, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням тощо [18, с. 192].

В адміністративно-процесуальному законодавстві Німеччини до 1945 року адміністративна дія зазвичай розглядалася як припис, розпорядження, повідомлення, рішення тощо чи по своєму змісту як дозвіл, заборона, встановлення якоїсь обставини. Проте з часом, слідом за наукою адміністративного права предметом позову в адміністративно-процесуальному законодавстві починає розглядатися, так званий, адміністративний акт. Й хоча в Адміністративно-процесуальному кодексі Німеччини (Законі ФРН «Положення про адміністративні суди») більше не міститься визначення адміністративного акту, але в § 42 передбачено таке [19, с. 8; 20, с. 254, 270]:

1) поданням позову можна вимагати скасування адміністративного акту (позов про оспорювання), а також примушування до видання адміністративного акту, відхиленого або не прийнятого по причині бездіяльності адміністративного органу (позов про присудження до виконання обов'язку);

2) якщо законом не встановлено інше, подання позову допускається лише у тому випадку, коли позивач заявляє, що його права були порушені адміністративним актом або відмовою його прийняття, або бездіяльністю адміністративного органу.

Отже відповідаючи на запитання про практичне значення предмету зустрічного позову, по-перше, ми впевнено можемо говорити про таку взаємообумовлюючу закономірну послідовність як: 1) предмет позову – 2) вид позову – 3) вид, зміст та наслідки судової перевірки дій суб'єктів публічної адміністрації.

По-друге, залежно від предмету зустрічного позову особою добирається відповідний вид способу захисту – об'єктивний чи суб'єктивний та, відповідно до виду способу захисту, визначаються зміст та межі позовних вимог, формуються конкретні позовні вимоги, визначаються зміст та межі процесуального розсуду адміністративного суду, зміст та межі доказування у справі, підстави та зміст втручання суду в адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації.

По-третє, вид предмету зустрічного позову, таким чином, дозволяє правильно обрати вид процесуальної поведінки сторін та адміністративного суду, раціонально перевірити законність та обґрунтованість прийнятого суб'єктом публічної адміністрації адміністративного акту (іншого його інструменту діяльності), ефективно здійснити захист й відновлення суб'єктивних прав, свобод, інтересів.

По-четверте, законодавче закріплення предмету зустрічного позову, класифікація позовів, їх відповідне наукове обґрунтування забезпечуватимуть визначеність і послідовність судового захисту суб'єктивних прав,

свобод, інтересів, стабільність судової практики.

По-п'яте, чітке визначення й розуміння предмету зустрічного позову дозволяє гнучко розпоряджатися наданими сторонам процесуальними повноваженнями, добираючи відповідний, зручний та ефективний спосіб захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів.

По-шосте, чітке уявлення про предмет і вид позову дозволяє зрозуміти (спрогнозувати) як рішення суду щодо адміністративного акту чи іншого прояву адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації буде виконуватися або коли саме судові рішення вважатиметься виконаними. Таке наукове обґрунтування наслідків оскарження адміністративного акту (інших видів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації) та виконання судового рішення має принципове, важливе значення для України, для національної системи адміністративних судів, де відсоток виконання судових рішень в адміністративних справах мізерний, а переважаюча кількість судових рішень, ухвалених в адміністративних справах – лишається не виконаними.

Здійснивши аналіз наукового розуміння предмету як первісного так і зустрічного позову, його законодавче врегулювання та врахувавши передовий досвід держав із досконалою теорією, практикою та законодавством адміністративного судочинства, слід запропонувати закріпити у Кодексі адміністративного судочинства України таку класифікацію адміністративних позовів:

- адміністративний позов про оспорювання;
- адміністративний позов про примушування до виконання обов'язку;
- загальний адміністративний позов про виконання обов'язку;

- загальний адміністративний позов про визнання правовідношення;
- продовжений адміністративний позов про визнання правовідношення;
- зустрічний адміністративний позов.

Узагальнивши прояви діяльності суб'єктів публічної адміністрації, положення науки й законодавства адміністративно-процесуального права, судову практику в адміністративних справах, можемо зробити висновок, що предметом зустрічного позову може бути:

- адміністративний акт;
- нормативний акт;
- адміністративний договір;
- адміністративні дії;
- акт планування;
- приватно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації;
- будь-який інший прояв діяльності суб'єкта публічної адміністрації;
- бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації.

Предметом зустрічного позову (так само як і первісного позову) одночасно може бути як один так і декілька проявів (форм) здійснення повноважень суб'єкта публічної адміністрації, що, відповідно, обумовлюватиме й збільшення предмету доказування, збільшуватиме зміст доказової діяльності, кількість процесуальних дій та тривалість розгляду й вирішення адміністративної справи. Предмет позову може бути простим або складним.

Отже, предмет зустрічного позову так само як і предмет первісного позову – це завжди прояв (прояви) активності або бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації, внаслідок якої на переконання суб'єкта порушено його права, свободи та інтереси. Такі прояви активності чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації або передували спірним правовідносинам, або були їх наслідком.

Список використаних джерел

1. *Административная юстиция: понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство / Переводъ съ нѣмецкаго Барона А. Э. НОЛЬДЕ, приват-доцента С.-Петербургскаго Университета. – С.-ПЕТЕРБУРГЪ: Сенатская типографія, 1905. – 206 с.*
2. *Решота В. В.* Передумови формування адміністративного судочинства в Україні / В. В. Решота // *Юридичний науковий журнал.* – 2015. – № 3. – С. 124-127.
3. *Корфъ С. А.* Административная юстиция въ Россіи. Книга вторая. Очеркъ дѣйствующаго законодательства. Книга третья. Очеркъ теоріи административной юстиціи. – Баронъ С. А. Корфъ, профессоръ Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсѣ. – С.-ПЕТЕРБУРГЪ: Типографія Тренке и Фюсно, Максимилиановскій пер., № 13. – 1910. – 507 с.
4. *Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.*
5. *Николаева Л. А.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 332 с.
6. *Константий О. В.* Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів: Монографія / О. В. Константиий. – К.: Істина, 2015. – 544 с.
7. *Александровский С. В.* Гражданский процесс РСФСР / С. В. Александровский. – Москва: Юридическое издательство Н.К.Ю. Р.С.Ф.С.Р., 1925. – 67 с.
8. *Советский гражданский процесс / Под общей редакций профессора С. Ю. Каца, доцента Л. Я. Носко. – Киев: Головное издательство издательского объединения «Вища школа», 1982. – 423 с.*
9. *Стефанюк В. С.* Судовий адміністративний процес: Монографія / В. С. Стефанюк – Харків: Фірма «Консум», 2003. – 464 с.
10. *Демський Е. Ф.* Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
11. *Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. – Х.: Право, 2011. – 1352 с.*
12. *Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.*
13. *Патерило І. В.* Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Патерило. – Київ, 2015. – 35 с.
14. *Миронюк Р. В.* Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації / Р. В. Миронюк // *Адміністративне право і процес.* – 2013. – № 2 (4). – С. 38-44.
15. *Шмідт-Ассман Е.* Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
16. *Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.*
17. *Смокович М. І.* Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / М. І. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с. – Бібліогр.: с. 273-301.
18. *Цуркан М. І.* Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М. І. Цуркан. – Х.: Право, 2010. – 216 с.

19. *Ежегодник* публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.

20. *Сборник* законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Издание 2-е. – Алматы: Фонд Сорос-Казахстан, Представительство Германского Общества по Международному Сотрудничеству (GIZ) в Казахстане, 2013. – 826 с.

Попов Р. В. Предмет зустрічного адміністративного позову

Здійснивши аналіз наукового розуміння предмету як первісного так і зустрічного позову, його законодавче врегулювання та врахувавши передовий досвід держав із досконалою теорією, практикою та законодавством адміністративного судочинства, у Кодексі адміністративного судочинства України запропоновано закріпити класифікацію адміністративних позовів. Доведено, що предметом зустрічного позову (так само як і первісного позову) одночасно може бути як один так і декілька проявів (форм) здійснення повноважень суб'єкта публічної адміністрації, що, відповідно, обумовлюватиме й збільшення предмету доказування, збільшуватиме зміст доказової діяльності, кількість процесуальних дій та тривалість розгляду й вирішення адміністративної справи.

Ключові слова: предмет, зустрічний адміністративний позов, суб'єкт владних повноважень, адміністративний акт.

Попов Р. В. Предмет встречного административного иска

Осуществив анализ научного понимания предмета как первоначального так и встречного иска, его законодательное урегулирование и учитывая передовой опыт стран с совершенной теории, практике и законодательству административного судопроизводства, в Кодексе административного судопроизводства Украины предлагается закрепить классификацию административных исков. Доказано, что предметом встречного иска (так же как и первоначального иска) одновременно может быть как один так и несколько проявлений (форм) осуществление полномочий субъекта публичной администрации, что, соответственно, будет обуславливать и увеличение предмета доказывания, увеличивать содержание доказательственной деятельности, количество процессуальных действий и продолжительность рассмотрения и решения административного дела.

Ключевые слова: предмет, встречный административный иск, субъект властных полномочий, административный акт.

Popov R. The subject of counter-administrative claim

Having carried out the analysis of the scientific understanding of the subject as the original and counterclaim, its legislative regulation and taking into account the best practices of countries with a perfect theory, practice and legislation of Administrative Procedure, the Code of Administrative Procedure of Ukraine proposed to fix the classification of administrative action. It is proved that the subject of the counterclaim (as well as the initial claim) can simultaneously be both one and several manifestations (forms) exercise of the powers of the subject of public administration, which, respectively, will be determining and increasing evidence of the subject, increase the content of the evidential activity, the number of proceedings action and the duration of the review and decision of the administrative proceedings.

Key words: item counter administrative action, the subject of power, an administrative act.