

ЗМІСТ, ПРИНЦИПИ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ І ТАКТИКИ ПОВЕДІНКИ ВІДПОВІДАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Проаналізовано судову практику в адміністративних справах й зроблено висновок про існування пріоритетної мети стратегії відповідача — недопущення задоволення позовних вимог; формування єдиної практики застосування матеріального адміністративного законодавства суб'єктами публічної адміністрації; уникнення грошових витрат у зв'язку із застосованими санкціями чи покладанням обов'язку. З'ясовано, що тактика поведінки відповідача в адміністративному процесі передбачає використання як психологічних прийомів під час розгляду та вирішення адміністративної справи, так і функціональних засобів (прийомів). Виявлено, що принципами стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі є цілеспрямованість, послідовність, заснованість на нормах матеріального й процесуального права, розсудливість і пропорційність.

Ключові слова: стратегія, тактика, сторони, відповідач, адміністративний процес, адміністративне судочинство.



Попов Роман Віталійович,

здобувач
Запорізького
національного
університету

Національним законодавством учасники адміністративного процесу наділені різними можливостями щодо захисту, відновлення чи визнання своїх суб'єктивних прав, свобод, інтересів. Відповідно до підстав та мети участі в адміністративному процесі, його учасник вправі обрати такий вид поведінки, реалізацію його процесуальних повноважень, які б гарантували досягнення (забезпечення) його суб'єктивних інтересів.

Будь-який учасник адміністративного процесу, зокрема, і сторони, мають, як правило, визначені й прораховані наперед стратегію й тактику поведінки та варіанти їх реалізації, які залежать від численних чинників, що сукупно можуть впливати на той чи інший вид стратегії й тактики. Такими чинниками є: фактичні обставини та вид адміністративної справи; передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин; імовірність обмеження суб'єктивних прав, інтересів суб'єкта, який може бути залучений до адміністративної справи відповідачем; процесуальний статус суб'єктів владних повноважень адміністративному процесі; вид підсудності, який застосовується

в конкретній адміністративній справі; вид суб'єктивних прав, які є предметом спору й захисту; приписи національного матеріального й процесуального законодавства; повнота зібраних стороною доказів; практика розгляду й вирішення справ адміністративними судами, Верховним Судом України, Конституційним Судом України.

Так, наприклад, право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб. Адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, яке примусово відчужується (ст. 1831 КАС України) [1].

Конституційний Суд України визнав, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частин другої, шостої статті 1831 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно підсудності апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [2].

Отже, для будь-якого відповідача в адміністративному процесі актуальним є формування й реалізація стратегії й тактики, які були б обґрунтовані процесуальною наукою та належно перевірені практикою адміністративного судочинства.

Попри численні й змістовні дослідження сучасного адміністративного процесу, особливостей розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, тема стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі здебільшого не була предметом уваги науковців.

Відповідно, зважаючи на об'єктивне існування стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі, відсутність наукового й прикладного обґрунтування їхньої сутності, дослідимо зміст, принципи та особливості реалізації такої стратегії й тактики.

Обґрунтовуючи зміст стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі, розпочнімо з визначення змісту й особливостей стратегії відповідача, оскільки саме вона є вирішальною в адміністративній справі; у ній визначена остаточна мета процесуальної реалізації відповідачем його правосуб'єктності. Стратегія, стратегічний — 1) найважливіша частина воєнного мистецтва, яка містить у собі теорію й практику ведення війни, воєнних кампаній і великих бойових операцій; 2) мистецтво керівництва суспільною, політичною боротьбою; 3) стратегічний — той, що стосується стратегії; 4) той, що має значення з погляду здійснення загальних цілей війни, що має воєнне значення, який належить до

великих, самостійно діючих військових з'єднань або армії в цілому; 5) істотний, важливий для досягнення генеральних цілей на якомусь етапі [3, с. 639].

Стратегія поведінки відповідача в адміністративному процесі — це прагнення бажаного обсягу й змісту процесуальної й матеріальної правосуб'єктності відповідача за результатами розгляду й вирішення адміністративної справи. Така стратегія, залежно від чинників, які впливають на її зміст, фактичних обставин справи, тактики сторін, може мати триваючий характер, а розгляд та вирішення адміністративної справи — відбуватися на всіх можливих стадіях адміністративного процесу, із застосуванням усіх передбачених Кодексом адміністративного судочинства України повноважень.

Таке прагнення спрямоване на відмову в задоволенні адміністративного позову повністю (частково) або створенні процесуальних можливостей наступного оспорування судових рішень, що постановлені не на користь відповідача. Отже, стратегія поведінки відповідача в адміністративному процесі може бути двоякою, де існуватиме пріоритетна (пріоритетні) й другорядна (другорядні) мета (завдання).

Пріоритетна мета стратегії поведінки відповідача — не допустити задоволення адміністративним судом позовних вимог позивача й прийняття відповідної постанови; формування єдиної практики застосування матеріального адміністративного законодавства суб'єктами публічної адміністрації; уникнення грошових витрат у зв'язку із застосованими санк-

ціями чи покладанням обов'язку. Другорядними можуть бути — виправдання відповідача перед суспільством чи його частиною за вчинені, допущені рішення, дії, бездіяльність; затягування процесу з метою уникнення чи відстрочення покладання на нього судом обов'язку; відтермінування сплати боргових грошових сум або грошових сум зобов'язального характеру.

Наприклад, суддя Верховного Суду України, розглянувши заву державного територіально-галузевого об'єднання «Львівська залізниця» про перегляд ухвали Вищого адміністративного суду України від 24 березня 2015 року в справі за позовом цього об'єднання до Сумського прикордонного загону Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України про скасування постанови, встановив, що Вищий адміністративний суд України закрити касаційне провадження за касаційною скаргою на постанову Сумського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2011 року та ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду від 18 квітня 2012 року. Не погоджуючись з ухвалою Вищого адміністративного суду України, державне територіально-галузеве об'єднання «Львівська залізниця» подало заяву про її перегляд Верховним Судом України з передбачених пунктом 1 частини першої статті 237 КАС України підстав неоднакового застосування в подібних правовідносинах частини першої статті 13 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських

перевезень», що, на переконання заявника, підтверджується рішеннями суду касаційної інстанції від 21 травня і 2 жовтня 2014 року, 14 травня 2015 року (справи №№ К/800/31645/13, К/9991/3792/12, К/800/52105/13 відповідно). Подібні фактичні обставини досліджувалися Верховним Судом України й в інших адміністративних справах [4; 5; 6].

Враховуючи обставини справи, та керуючись ст.ст. 240, 240¹ КАС України, ухвалено рішення про відкриття провадження в адміністративній справі за позовом державного територіально-галузевого об'єднання «Львівська залізниця» до Сумського прикордонного загону Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України про скасування постанови для перегляду ухвали Вищого адміністративного суду України від 24 березня 2015 року [7].

Отже, через реалізацію адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасником адміністративно-правових відносин, розгляд та вирішення справи адміністративними судами всіх інстанцій, Верховним Судом України може здійснюватися не лише судовий захист прав, свобод, інтересів відповідача, але й втілюватися непроцесуальна (позасудова) стратегія суб'єкта публічної адміністрації, розв'язуватися компетенційні та інші категорії спорів між суб'єктами публічної адміністрації, формуватися однакова практика застосування, виконання й дотримання національного законодавства.

З огляду на приписи Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 244²), рішення адміністративних

судів й Верховного Суду України в адміністративних справах мають прецедентний характер й очевидно є дієвим інструментом для реалізації як процесуальної, так і непроцесуальної (позасудової) стратегії певного суб'єкта публічної адміністрації. Більше того, слід говорити, що ініціювання учасником адміністративно-правових відносин відкриття провадження в адміністративній справі, розгляд адміністративної справи й винесення постанови в справі не є самоціллю; порушуючи адміністративний процес, учасник адміністративно-правових відносин намагається через адміністративний суд досягнути іншої, більш масштабної мети, яка виходить за межі адміністративних процесуальних правовідносин. Таким чином, звернення до адміністративних судів різних інстанцій у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України, розгляд та вирішення адміністративної справи, прийняття судом (судами) постанови — може бути й інструментом (засобом) розв'язання також і проблем матеріально-правового характеру.

Зокрема, висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного

Суду України, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів (ч. 1 ст. 244² КАС України) [1].

Стратегія відповідача (так само як і стратегія будь-якого іншого учасника адміністративного процесу) реалізується через сукупність, послідовність його взаємозалежних і взаємообумовлюючих процесуальних дій, які характеризуються як тактика.

Тактика — 1) частина воєнного мистецтва, наука про підготовку, організацію й ведення бою, підпорядкована стратегії; 2) у широкому розумінні — визначення методів, шляхів, засобів, форм боротьби, що найбільше відповідають конкретним обставинам у цей момент і забезпечують стратегічний успіх; 3) переносно — прийоми, засоби досягнення якоїсь мети, лінія поведінки когось [3, с. 650].

Тактика поведінки відповідача в адміністративному процесі передбачає використання як психологічних прийомів під час розгляду та вирішення адміністративної справи, так і функціональних засобів (приймів).

Метою застосування психологічних прийомів є через переконання суду, який розглядає та вирішує адміністративну справу, схилити його на свою сторону, визнати законність й обґрунтованість його заперечень.

Натомість поширення психологічного впливу відповідача на позивача має на меті переконати (змусити думати) останнього про незаконність і

необґрунтованість його вимог, доказів, правової позиції.

Таким чином, психологічні прийоми, які можуть бути застосовані відповідачем, мають своїми головними адресатами й адміністративний суд, і позивача. Однак, крім цих суб'єктів, такі прийоми можуть також поширюватися і на деяких інших учасників адміністративного процесу — процесуальних представників, третіх осіб, секретаря судового засідання, свідка, експерта, спеціаліста. Можливість і доцільність психологічного впливу саме на цих учасників обумовлена тим, що опосередковано через них, їхні міркування адміністративний суд також може формувати своє внутрішнє переконання щодо предмету позову, висловлених сторонами правових й фактичних обґрунтувань.

Наприклад, суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності (ч.ч. 1, 3 ст. 86 КАС України) [1].

Мета поширення психологічних прийомів на всіх чи більшість учасників адміністративного процесу, як на наше переконання, очевидна — створення такого середовища, у якому більшість або всі учасники переконані в законності й обґрунтованості заперечень відповідача. Відповідно, інших суб'єктів, насамперед адміністративний суд, легше переконати наслідувати більшість інших учасників справи.

До функціональних засобів (прийомів) тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі належать способи захисту прав відповідача, які можуть застосовуватися відповідно до приписів Кодексу адміністративного судочинства України:

— процесуальні способи захисту прав відповідачів безпосередньої дії — заперечення проти позову, зустрічний позов, перегляд та виконання судових рішень;

— процесуальні способи захисту прав відповідачів опосередкованої дії — зменшення розміру позовних вимог, відмова від адміністративного позову, зміна предмету або підстави позову, примирення сторін, презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень-позивача, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, залишення позовної заяви без розгляду, закриття провадження у справі.

Водночас такі способи захисту прав відповідача належить застосовувати продумано й послідовно, дотримуючись процесуальних обов'язків, передбачених нормами Кодексу адміністративного судочинства України. Так, особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами й неухильно виконувати процесуальні обов'язки (ч. 2 ст. 49 КАС України) [1].

Однак, крім цих засобів (прийомів) тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі, які безпосередньо реалізуються в адміністративному процесі, можуть застосовуватися засоби (прийоми) на випадок передбачення, до відкриття провадження

в адміністративній справі, коли особа не набула правосуб'єктності відповідача.

Так, суб'єкт, усвідомлюючи загрозу майбутніх рішень, дій, бездіяльності й задля запобігання порушення його суб'єктивних прав, свобод, інтересів, може застосувати тактику упередження (запобігання) й першим подати адміністративний позов щодо суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), який має наміри через адміністративний суд реалізувати щодо цього суб'єкта примусові заходи.

Формуючи стратегію й тактику, враховуючи передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин, до уваги також варто брати й дію принципу законності, наявність адміністративного розсуду в суб'єктів публічної адміністрації, існування відповідної адміністративної процедури, спеціальні приписи адміністративного законодавства.

Зважаючи на аналіз правозастосовної практики, принципами стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі слід визнати:

— цілеспрямованість, яка полягає в тому, що відповідач, реалізуючи надані йому процесуальні права, спростовує позовні вимоги позивача, його позовні вимоги, доводить незаконність і необґрунтованість його вимог;

— послідовність — постійне застосування (використання) передбачених Кодексом адміністративного судочинства України способів захисту прав відповідача;

— заснованість обраної стратегії й тактики на нормах матеріального й процесуального права, сучасних

положеннях юридичної науки, національної судової практики та практики Європейського суду з прав людини;

— постійність обраної стратегії й тактики;

— розсудливість і пропорційність.

Слід погодитися, що оскарження до адміністративного суду рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) є більш ефективним, дієвим способом захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів; таке оскарження передбачає можливість застосування додаткових процесуальних обмежень поширення юридичної сили рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) — забезпечення адміністративного позову, забезпечення доказів.

Однак, обираючи стратегію захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів в адміністративному суді, необхідно усвідомлювати, що такий захист може передбачати обов'язкове адміністративне (досудове) врегулювання спору, а його розв'язання адміністративним судом — безпідставне втручання такого суду в адміністративний розсуд суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації). Важливо наголосити, що для виправдання втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) не можуть слугувати положення ст. 124 Конституції про те, що «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі».

Адміністративний суд має втручатися лише в ті відносини, які за участю суб'єкта владних повноважень

(суб'єкта публічної адміністрації) були реалізовані відповідно до закону (наприклад, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Якщо особа звернулася до органів Державної фіскальної служби України з вимогою, то вона й має право саме від цих органів отримати відповідь, а не від суду. Якщо ж у результаті таких первісних правовідносин було порушено права — лише тоді в адміністративного суду й виникає право втручатися в первісні правовідносини й перевірити їх законність.

Ми б сказали так, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, які виникли, розвивалися, реалізовувалися відповідно до приписів національного законодавства; цей конституційний припис слід розуміти так, що суди мають право давати оцінку правовідносинам й робити відповідні судження, коли правовідносини вже відбулися, є доконаним фактом. Але необґрунтованим буде втручання судів у правовідносини, які не завершилися. Такий висновок і слід покласти в основу заперечення відповідача в адміністративній справі.

Відповідно, добираючи стратегію поведінки відповідача в адміністративному процесі, маємо враховувати обов'язкову реалізацію повноважень в адміністративному порядку й передчасність захисту в адміністративному суді прав, свобод, інтересів.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 у справі № 1-1/2012 //

Офіційний вісник України. — 2012. — № 70. — Ст. 14.

3. Словник іншомовних слів / За ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. — К. : Головна редакція УРЕ, 1977. — 775 с.

4. Ухвала Верховного Суду України від 22 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50861524>.

5. Ухвала Верховного Суду України від 18 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50944877>.

6. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: Закон України від 10 січня 2002 року № 2920-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 16. — Ст. 113.

7. Ухвала Верховного Суду України від 22 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50861524>.

Попов Р. В. Стратегия и тактика поведения ответчика в административном процессе

Проанализировано судебную практику по административным делам и сделано вывод о существовании приоритетной цели стратегии ответчика — недопущение удовлетворения исковых требований; формирование единой практики применения материального административного законодательства субъектами публичной администрации; уклонение денежных растрат в связи с применением санкций или возложением обязанности.

Ключевые слова: стратегия, тактика, стороны, ответчик, административный процесс, административное судопроизводство.

Popov R. V. Strategy and tactics of defendant's behavior in the administrative process

We have analyzed the judicial practice in respect of the administrative cases and have come to a conclusion regarding existence of the top target of the defendant's strategy — non-admission of satisfaction of the complaints, formation of the unique practice of application of the material administrative legislation by the subjects of public administration; avoidance of the expenses in connection to the application of the penalties or placing of duty.

Key words: strategy, tactics, parties, defendant, administrative process, administrative legal proceeding.

Стаття надійшла 21 березня 2016 р.