

**Види заходів захисту (відновлення) в адміністративному судочинстві**

Константин Александр Володимирович,  
*начальник відділу забезпечення діяльності керівника апарату Верховного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент*

УДК 342.925:35.08(477)

У зв'язку з практичним запровадженням адміністративного судочинства в Україні поступово відбувається формування теорії вітчизняного адміністративно-судового процесуального права. У цьому контексті важливого значення набуває розгляд питань, розрахованих на реагування на випадки допущення учасниками цього виду правосуддя порушень вимог Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), відновлення адміністративно-процесуального правопорядку, заходів захисту. Дані правові заходи вирішують завдання ліквідації негативних наслідків від зупиненого (вичерпаного) об'єктивно-протиправного діяння без осудження особи, яка недотримується процесуальних норм (без її покарання), та застосовуються без з'ясування вини такої особи. При вжитті зазначених заходів примусу адміністративний суд жодних нових обов'язків на особу, яка бере участь у справі та порушує норми КАС України, не покладає, а примушує (зобов'язує) виконати ті, які раніше існували у неї, але не були дотримані.

Заходи захисту (відновлення) в адміністративному судочинстві України, на наш погляд, допустимо поділяти на три групи санкцій (негативних процесуальних наслідків): власне правовідновлення, нікчемності і процесуальні фікції.

*Санкції правовідновлення*, як вид заходів захисту, безпосередньо виконують функцію поновлення порушених суб'єктивних прав, правопорядку в судочинстві, забезпечують примусове виконання обов'язків [1]. У теорії

процесуального права до них відносять передусім скасування (повне чи часткове) незаконних судових рішень у порядку перегляду.

Адміністративна судова процесуальна форма, виходячи з вимог п. 8 частини третьої ст. 129 Конституції України, передбачає такі традиційно відомі способи усунення порушень законодавства в діяльності судів або «судових помилок», як апеляційний та касаційний перегляд судових рішень, а також допускає забезпечення однакового застосування у процесі судочинства одних і тих же норм права Верховним Судом України. У зв'язку з цим є достатні підстави для твердження про існування зазначеної санкції правовідновлення, фактичні обставини вжиття якої одночасно можуть бути й підставою для ініціювання притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який постановив рішення, що було скасовано, і в царині правосуддя з адміністративних справ (статті 201–204, 225–227, 243 КАС України).

Однак природа санкції правовідновлення у вигляді скасування судового рішення в порядку перегляду є досить специфічною. Підставою для її запровадження не є безпосередньо допущення зловживань своїми процесуальними правами чи невиконання суб'єктивних обов'язків тим чи іншим учасником адміністративного судочинства, а неналежна реалізація своїх функцій відповідним носієм повноважень судової влади (суддею або колегією суддів). При цьому неналежне виконання судом завдань правосуддя може носити як свідомий (наприклад, коли він є заздалегідь упередженим до однієї зі сторін, не вживає заходів стосовно реагування на зловживання її правами іншою, не вникає в суть справи чи у вимоги норм закону), так і помилковий (ненавмисний) характер (а саме через значну перевантаженість справами, відсутність достатнього часу на з'ясування обставин спору).

Тобто особливим є об'єкт застосування цього заходу правовідновлення. Ним є суд нижчестоящої інстанції, який сам повинен піклуватися про забезпечення процесуального правопорядку на відповідній стадії розгляду справи, дотримуватися положень законодавства. Це дозволяє розглядати цей захід (санкцію) державного примусу додатковою (інстанційною) гарантією

відновлення порушених суб'єктивних процесуальних прав, процесуального правопорядку в адміністративному судочинстві. Він застосовується не до учасників, а до суб'єкта вирішення публічно-правового спору, є одночасно складовим елементом адміністративно-судової процесуальної форми, засадою функціонування цього виду юридичного провадження.

М.Й. Штефан правовідновлювальною санкцією захисту в цивільному судочинстві називав також поворот виконання судових рішень (статті 380–382 ЦПК України) [1, с. 261, 262]. У спосіб застосування такого роду процесуального заходу, зауважує Р.О. Куйбіда, забезпечується поновлення суб'єктивних прав боржника, який виконав судове рішення, згодом визнане помилковим (незаконним або необґрунтованим) [2, с. 682]. Враховуючи таку сутність цієї санкції та її ідентичне правове визначення у статтях 265 і 266 КАС України, існують достатні підстави для визнання повороту виконання судових рішень заходом захисту у формі санкції правовідновлення і в адміністративному судочинстві України.

Поворот виконання судового рішення як захід захисту полягає у владному покладанні на позивача обов'язку повернути відповідачу безпідставно стягнене з нього майно, гроші або вчинити дії щодо відновлення правового стану, який існував до прийняття скасованої постанови суду (наприклад, опублікувати в офіційному виданні оголошення про поновлення дії нормативно-правового акта тощо) (частина друга ст. 265 КАС України). Тобто ця санкція має яскраво виражений відновлювальний зміст щодо безпідставно обмежених суб'єктивних матеріальних прав відповідача в адміністративній справі.

У зв'язку з тим, що цей захід передбачає вирішення завдання оперативного (до набрання судовим рішенням у справі законної сили) відновлення порушених актами, діями чи бездіяльністю відповідача в адміністративній справі суб'єктивних матеріальних прав позивача, за захистом яких він звернувся до суду, правовідновлювальною санкцією в адміністративно-судовому процесі України допустимо розглядати також звернення постанов органу адміністративної юстиції до негайного виконання

(стаття 256 КАС України). Але варто зауважити, що даний захід судового примусу є правовідновлювальним більшою мірою в матеріально-правовому, ніж у процесуальному плані. Оскільки за його допомогою забезпечується поновлення стану правопорядку, порушених прав або обмежених свобод не у відносинах, які виникають при здійсненні судочинства, а при реалізації управління державними справами чи місцевого самоврядування. Тобто вжиття цього заходу викликається потребами усунення негативних наслідків не від процесуального, а від «управлінського» правопорушення, невиконання своїх обов'язків носієм публічно-владної компетенції.

Ознакам санкцій правовідновлення відповідають й окремі ухвали адміністративних судів. Але не можна не зазначити того, що за положеннями КАС України цей інститут, спеціально розрахований на ліквідацію причин та умов для вчинення правопорушень, виявлених під час реалізації правосуддя в адміністративних справах, має подвійну правоохоронну природу. Зокрема, в одних випадках він застосовується з метою поновлення правопорядку поза межами адміністративного судового процесу (у відносинах зі здійснення своїх повноважень органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами), а в інших – виключно в ньому, в діяльності адміністративних судів з розгляду і вирішення публічно-правових спорів.

Так, згідно з частинами першою і другою ст. 166, частиною першою ст. 208 КАС України судді в адміністративних справах місцевих загальних, окружних та апеляційних адміністративних судів уповноважені приймати окремі ухвали з метою забезпечення усунення в місячний строк причин та умов, що сприяли порушенням закону, які будуть виявлені під час здійснення правосуддя, в організаційно-правозастосовчій діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень. При цьому у суддів цих судових інстанцій існує також право ініціювати у спосіб прийняття зазначеної ухвали й притягнення до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів влади, чиї рішення, дії або бездіяльність містять ознаки протиправності (відповідних видів правопорушень). Тобто об'єктом

правовідновлення у цьому випадку виступає функціонування на засаді законності конкретних публічно-владних правовідносин при реалізації їхніх повноважень управлінським апаратом державної влади або місцевого самоврядування, а не правовий порядок адміністративного судочинства, ефективного захисту у ньому порушених прав і свобод особи, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Поряд з цим, у частині другій ст. 208 і ст. 233 КАС України визначається також прийняття при реалізації їх функцій відповідно судами апеляційної та касаційної інстанцій окремих ухвал як засобу реагування на факти допущення нижчестоящими органами адміністративної юстиції порушень норм матеріального чи процесуального права при вирішенні ними публічно-правових спорів. Цей правовідновлювальний захід застосовується тоді, коли зазначені порушення закону не є суттєвими, не тягнуть за собою скасування чи зміни в порядку перегляду відповідної постанови чи ухвали. Але, варто зауважити, що Вищий адміністративний суд України повноважний приймати окремі ухвали тільки з метою реагування на факти неналежного правозастосування в діяльності інстанційно підпорядкованих йому адміністративних судів, усунення причин та умов для цього, а не й у роботі суб'єктів владних повноважень, як апеляційні адміністративні суди. Тому окремі ухвали, які приймаються в таких випадках, допустимо розглядати засобами відновлення виключно адміністративно-судового процесуального правопорядку, порушених суб'єктивних прав учасників адміністративного судочинства в діяльності адміністративних судів.

Однак, враховуючи те, що в обох окреслених вище ситуаціях окремі ухвали приймаються відповідними адміністративними судами з метою реагування на факти правопорушень, виявлених у процесі здійснення правосуддя, та з метою досягнення властивої саме заходам захисту мети – ліквідації причин та умов для вчинення протиправних діянь, відновлення правопорядку, такі правові заходи суду як першої, так і апеляційної та

касаційної інстанції допустимо, на наш погляд, розглядати санкціями правопоновлення в адміністративному судовому процесі України.

Очевидно, що відновлювальний правоохоронний характер, зважаючи на те, що вирішують завдання усунення негативних у матеріальному плані наслідків, що настають для учасника адміністративного судочинства внаслідок необґрунтованого порушення щодо нього адміністративного судового провадження (подання безпідставного позову) чи необхідності звернення до суду для захисту порушених (обмежених) суб'єктивних прав або законних інтересів, чи від участі у відповідній справі в суді, мають визначені у статті 94 КАС України заходи, які передбачають покладання на особу, що зловживала своїми правами у процесі, допускала інші правопорушення у ньому, обов'язку сплатити судові витрати.

Так, у цій статті встановлено, що якщо судові рішення ухвалені на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, то суд присуджує їй всі здійснені нею документально підтверджені витрати з Державного бюджету України (відповідного місцевого бюджету, коли іншою стороною був орган місцевого самоврядування, його посадова чи службова особа). До таких витрат належать: судовий збір; витрати на правову допомогу; витрати, пов'язані з прибуттям до суду (в тому числі представників); витрати, викликані залученням у процес свідків, спеціалістів, перекладачів, проведенням судових експертиз; витрати у зв'язку з оглядом доказів на місці, вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи (стаття 87 КАС України).

У разі прийняття судового рішення на користь сторони – суб'єкта владних повноважень, суд присуджує їй з іншого матеріально заінтересованого учасника провадження лише всі здійснені документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз.

Якщо адміністративний позов задовольняється частково, то судові витрати, понесені позивачем, присуджуються йому відповідно до задоволених вимог, а відповідачу – пропорційно до частини позовних вимог, у задоволенні яких відмовлено.

У справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати першого з відповідача не стягуються.

Другу велику групу заходів захисту в адміністративному судочинстві складають *санкції нікчемності*, під якими у процесуальній науці розуміють заходи державного впливу (примусу), застосування яких виступає наслідком недотримання нормативно-встановленого порядку реалізації суб'єктивних процесуальних прав [3, с. 55]. Їх суть полягає в ненастанні для особи, яка цього домагається у справі, певних бажаних для неї правових результатів. Такого роду санкції передбачають реагування на процесуальні правопорушення шляхом ігнорування протиправних дій, визнання їх такими, що юридично нічого не значать, не обумовлюють. Тобто вони є примусовими санкціями пасивного типу. З огляду на те, що ці санкції не передбачають покладання на учасника судочинства, який недотримується приписів процесуальних норм, будь-яких нових, окрім тих, які існували у нього раніше, обов'язків, що характерно для заходів відповідальності, а спрямовуються виключно на поновлення процесуального правопорядку, вони є заходами захисту.

Санкції нікчемності не завжди безпосередньо визначаються в нормах процесуального права, а їх існування, як правило, впливає із загального змісту їх положень. Як відзначає З.В. Попова [4, с. 23], значення цього виду заходів захисту полягає у забезпеченні дотримання форми, строків і порядку вчинення юридично значимих дій, настання правомірних правових наслідків. Тобто ними забезпечується реалізація правил поведінки в царині судочинства, які необхідно виконувати, застосовувати не заради формальної реалізації, а задля забезпечення узгодженості і упорядкованості дій осіб, які беруть участь у справі, з метою створення умов для об'єктивного та повного вирішення правового спору в установленій законом розумний строк.

Аналізуючи чинні положення КАС України, до заходів захисту у формі санкцій нікчемності можна віднести односторонні владні рішення (ухвали) адміністративного суду, які передбачають: 1) відмову у вжитті заходів щодо

забезпечення доказів (частина п'ята ст. 75); 2) відмову у відкритті провадження за позовною заявою, апеляційною або касаційною скаргою (ст. 109, частина четверта ст. 189, частина четверта ст. 214); 3) залишення позовної заяви, апеляційної або касаційної скарги без руху (частина перша ст. 108, частина п'ята ст. 189, частина шоста ст. 214); 4) повернення позовної заяви, апеляційної або касаційної скарги (частина третя ст. 108, частини п'ята і шоста ст. 189, частини третя і шоста ст. 214); 5) залишення позовної заяви без розгляду (статті 100 і 155, частина перша ст. 203, частина перша ст. 228).

Уваги заслуговують і ті негативні правові наслідки, які настають для особи, що недотримується приписів процесуальних норм у результаті застосування даного виду санкцій захисту. Так, відмова у вжитті заходів щодо забезпечення доказів обумовлює неможливість для особи, яка не виконала приписів закону щодо форми, змісту чи підсудності відповідної заяви, обґрунтовувати свою чи заперечувати позицію іншої сторони у справі відповідними фактичними даними (показами свідків, експертним висновком, письмовими чи речовими доказами).

Одним із видів заходів захисту в адміністративному судовому процесі України можуть розглядатися й *процесуальні фікції* (від лат. *fictio* – вигадка, щось неіснуюче, хибне, видаване з певною метою за дійсне) [5, с. 707]. Їх суть полягає, як підкреслює І.М. Зайцев, у настанні для учасника судочинства, що не виконує процесуальних норм, покладених на нього обов'язків, негативних правових наслідків у вигляді свідомого врахування судом при постановленні рішення у справі не перевічених відповідним чином фактів (наприклад, визнання дійсними обставин, наведених іншою стороною процесу) [6, с. 35–36]. Застосування фікцій у тексті процесуального закону виражається вжиттям слів «у разі якщо», «вважається».

Процесуальні фікції є заходами захисту, оскільки не передбачають покладання на особу, яка бере участь у справі, та без поважних причин не виконує відповідних покладених на неї судом на підставі закону обов'язків,



певних нових обтяжень, що характерно для заходів відповідальності. Ними в адміністративному судочинстві, зокрема, є:

– визначене в частині першій ст. 71 КАС України право суду вирішити справу на основі наявних відомостей, якщо відповідна сторона не надала без поважних причин доказів;

– розгляд судом справи на основі наявних у ній доказів відповідно до частини четвертої ст. 128 КАС України у разі неприбуття без поважних причин у судове засідання відповідача – суб'єкта владних повноважень, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду або у разі неповідомлення про причини неприбуття;

– розгляд справи на основі наявних доказів у разі, коли сторона без поважних причин залишає залу судового засідання (частина п'ята ст. 128 КАС України);

– розгляд судового повідомлення або виклику врученим належним чином у разі відсутності юридичних осіб чи фізичних осіб – підприємців, які беруть участь у справі, за адресою їх місцезнаходження (проживання), яка зазначена в Єдиному державному реєстрі таких осіб, а громадян, які не мають статусу підприємця – за адресою місця проживання, зареєстрованою в установленому законом порядку, у разі, коли вони не повідомили суд про іншу свою поштову адресу (частина четверта ст. 33 КАС України);

– визнання судом особи, яка бере участь у справі, та відмовляється від одержання повістки, повідомленою про дату, час та місце судового засідання (ст. 37 КАС України);

– визнання повістки врученою у разі її надсилання за останнім відомим місцем проживання особи, яка бере участь у справі, якщо вона не дотримується обов'язку щодо повідомлення про зміну місця свого проживання (перебування, знаходження), роботи чи служби (частина перша ст. 40 КАС України) тощо.

Таким чином, систему заходів захисту (відновлення) в адміністративному судочинстві України становлять: санкції правовідновлення, нікчемності і процесуальні фікції.

*Список використаних джерел:*

1. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс; Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 2. – 728 с.
3. Нохрин Д.Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве: Монография. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 256 с.
4. Попова З.В. Санкции в правоохранительном процессе: понятие, виды, основания применения: Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.01/ Российская академия правосудия. – М., 2008. – 30 с.
5. Словник інішомовних слів / За ред. члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ, 1974. – 776 с.
6. Зайцев И.М. Правовые фикции в гражданском процессе // Российская юстиция. – 1997. – № 1. – С. 35–36.

**Константий О.В. Види заходів захисту (відновлення) в адміністративному судочинстві**

У статті на основі аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України виділяється система і форми заходів захисту, розрахованих на забезпечення відновлення порушених суб'єктивних прав, процесуального правопорядку в адміністративному судочинстві. Розглядаються питання адміністративно-судових процесуальних санкцій правовідновлення, нікчемності і процесуальних фікцій, з'ясовується їх правова природа.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративна судова процесуальна форма, заходи захисту, санкції правовідновлення, санкції нікчемності, процесуальні фікції, зловживання правами, процесуальний правопорядок.

**Константий А.В. Виды мер защиты (восстановления) в административном судопроизводстве**

В статье на основе анализа положений Кодекса административного судопроизводства Украины выделяется система и формы мер защиты, рассчитанных на обеспечение возобновления нарушенных субъективных прав, процессуального правопорядка в административном судопроизводстве. Рассматриваются вопросы административно-судебных процессуальных санкций правовосстановления, ничтожества и процессуальных фикций, выясняется их правовая природа.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административная судебная процессуальная форма, меры защиты, санкции правовосстановления, санкции ничтожества, процессуальные фикции, злоупотребление правами, процессуальный правопорядок.

**Konstantiy A.V. Types of measures of defence (renewals) are in the administrative legal proceeding**

In the article on the basis of analysis of positions of Code of the administrative legal proceeding of Ukraine the system and forms of measures of defence, broken equitable rights judicial law and order in the administrative legal proceeding counted on renewals is selected. The questions of administrative-judicial judicial approvals of renewal of right, nonentity and judicial fictions are examined, their legal nature turns out.

**Key words:** administrative legal proceeding, administrative judicial form, measures of defence, approvals of renewal of right, approvals of nonentity, judicial fictions, abuse of rights, judicial law and order