

Козинець І. Г.,
*старший викладач кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
юридичного факультету
Національного університету «Чернігівська політехніка»*

Стеченко К. Л.,
*здобувачка вищої освіти III курсу
юридичного факультету
Національного університету «Чернігівська політехніка»*

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

ABUSE OF PROCEDURAL RIGHTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Стаття присвячена дослідженню змісту такого правового явища, як зловживання процесуальними правами в процесі здійснення адміністративного судочинства. Досить часто під час безпосереднього здійснення судочинства адміністративними судами трапляються випадки, коли сторони або інші учасники судового процесу зловживають наданими їм процесуальними правами, використовуючи їх для досягнення власних корисливих цілей: навмисного затягування адміністративного процесу; обмеження прав або можливості їх реалізації іншими учасниками судочинства; звернення до суду з безпідставними позовами тощо. Таке ставлення є нехтуванням права людини і громадянина на належний судовий захист, закріпленим у ст. 55 Конституції України.

Тому автори ставлять за мету дослідити проблематику зловживань процесуальними правами в адміністративному судочинстві, запобігання вчинення яких на практиці забезпечить дієвий захист прав, свобод і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин.

Встановлено, що чинне адміністративне процесуальне законодавство України, хоча й закріплює це поняття, проте не розкриває його суті. Проаналізовано основні підходи науковців щодо розуміння цієї дефініції.

На основі проаналізованих визначень автори доходять думки, що зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві слід розуміти як недобросовісну реалізацію учасниками судочинства наданих їм прав для досягнення особистих корисливих цілей, які є несумісними з метою здійснення адміністративного судочинства і пов'язуються не зі змістом наданих особі процесуальних прав, а з процесом і можливістю їх реалізації.

Найбільш дискусійним є питання кваліфікації дій, які можуть визнаватись зловживанням, оскільки ч. 2 ст. 45 КАС України містить перелік лише найпоширеніших видів зловживань, а отже, суд наділений повноваженнями визнати таким зловживанням будь-які дії, що мають відповідну спрямованість і характер. Окреслено санкції, які адміністративний суд може застосувати в разі виявлення таких протиправних дій.

Автори пропонують закріпити чіткі критерії для кваліфікації зловживання процесуальними правами, що призведе до однакової судової практики та зменшить кількість випадків, коли зловживання буде кваліфіковано невірно.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, зловживання правами, зловживання процесуальними правами, процесуальні права.

The article is devoted to the study of the content of such a legal phenomenon as the abuse of procedural rights in the implementation of administrative proceedings.

Quite often, during the direct administration of justice by administrative courts, there are cases when the parties or other participants in the proceedings abuse their procedural rights. They use them to achieve their own selfish goals: deliberately delaying the administrative process; restriction of rights or the possibility of their realization by other participants in the proceedings; going to court with unfounded lawsuits, etc.

This attitude is a neglect of the right of man and citizen to adequate judicial protection, enshrined in the Article 55 of the Constitution of Ukraine.

The authors set out to investigate the issue of abuse of procedural rights in administrative proceedings. This will help prevent such actions in practice, ensure effective protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in the field of public relations.

It is established that the current administrative procedural legislation of Ukraine does not reveal the essence of the concept. The main approaches of scientists to understanding this definition are analyzed.

Based on the analyzed definitions, the authors come to the conclusion that the abuse of procedural rights in administrative proceedings should be understood as the unfair exercise by litigants of their rights to achieve personal selfish goals that are incompatible with the purpose of administrative proceedings and are not related to the content person procedural rights, and with the process and the possibility of their implementation.

The most controversial issue is the qualification of actions that can be considered abuse, as Article 45 of the Code Administrative proceedings of Ukraine contains a list of only the most common types of abuse, and, therefore, the court is empowered to recognize such abuse as any action that has the appropriate direction and nature. The sanctions that the administrative court may apply in case of detection of such illegal actions are outlined.

The authors propose to establish clear criteria for the classification of abuse of procedural rights, which will lead to the same case law and reduce the number of cases where the abuse will be classified incorrectly.

Key words: administrative proceedings, administrative process, abuse of rights, abuse of procedural rights, procedural rights.

Постановка проблеми. Кодексом адміністративного судочинства України закріплено основні засади (принципи) здійснення адміністративного судочинства, беззаперечно дотримання яких виступатиме запорукою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. У зв'язку з набранням чинності Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017 р. було здійснене кардинальне оновлення українського адміністративного процесуального законодавства, зокрема, закріплено недопустимість зловживання процесуальними правами як основоположний принцип адміністративного судочинства. Так, ч. 1 ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачає, що «учасники судового процесу та їхні представники мають добросовісно користуватися процесуальними правами», адже саме така поведінка абсолютно усіх суб'єктів адміністративного судочинства сприятиме швидкому, неупередженому та справедливому розгляду і вирішенню справи адміністративним судом.

Першопричиною закріплення цього принципу в адміністративному процесуальному законодавстві України, на нашу думку, стало поширення під час безпосереднього здійснення судочинства адміністративними судами випадків, коли сторони або інші учасники судового процесу зловживають наданими їм процесуальними правами, використовуючи їх для досягнення власних корисливих цілей: навмисного затягування адміністративного процесу; обмеження прав або можливості їх реалізації іншими учасниками судочинства; звернення до суду з безпідставними позовами тощо. Таке ставлення є нехтуванням права людини і громадянина на належний судовий захист, закріпленим у ст. 55 Конституції України.

Стан дослідження. Дослідженням питань зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві займалися такі науковці, як С.В. Базилевський, А.А. Богаченко, Я.С. Зелінська, А.О. Монаєнко, А.Р. Олійник, В.В. Резнікова, С.В. Ястрембська та інші. Проте варто зазначити, що існує не надто багато наукових праць у цій сфері: більшість із них присвячена зловживанню, зокрема, цивільними процесуальними правами, або вже є частково застарілими, оскільки написані до суттєвих змін законодавства, що відбулися в останні роки, а тому потребують переосмислення.

Мета статті. Дослідити проблематику зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві, запобігання вчинення якого на практиці, забезпечить дієвий захист прав, свобод і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Чинний КАС України не містить нормативного визначення дефініції «зловживання правом» або «зловживання процесуальними правами», хоча й встановлює пряму заборону таких зловживань і наголошує, що «зловживання процесуальними правами не допускається» (ч. 1 ст. 45 КАС України) [1].

Категорія «зловживання правами» визначається у ст. 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. як певна діяльність (дія),

спрямована на скасування будь-яких прав і свобод, визнаних цією Конвенцією, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це передбачається (визнається можливим) в Конвенції [2].

У своїх дослідженнях В.В. Резнікова тлумачить поняття «зловживання правами», у тому числі процесуальними, як вольову свідому діяльність чи дію суб'єкта з недобросовісної реалізації наданого суб'єктивного права, яка не відповідає його призначенню та завдає шкоди як суспільним інтересам, так й інтересам третіх осіб, або створює пряму загрозу її настання при формальній правомірності такої діяльності (дії) [3, с. 34]. У цьому випадку йдеться про необхідність використання процесуальних прав виключно за їхнім соціальним призначенням. Зазначене тлумачення доповнює А.Р. Олійник, зазначаючи, що в разі зловживання процесуальним правом особа, хоча й діє в межах дозволеної поведінки, реалізує надані їй права: по-перше, не за їхнім соціальним призначенням; по-друге, в цілях, що суперечать меті судочинства та його засадам [4, с. 85].

Заслугує на увагу позиція С.В. Васильєва, який розглядає зловживання процесуальними правами під кутом процесуального правопорушення, яке полягає в протиправному, недобросовісному та неналежному використанні учасниками адміністративного судочинства наданих їм прав, що виявляється у винних процесуальних діях (бездіяльності), які зовні хоча і відповідають вимогам процесуального законодавства, але здійснюються з корисливих особистих мотивів, що завдають шкоди інтересам інших учасників, які беруть участь у розгляді справи та судочинству загалом або у недобросовісній поведінці, вчиненій іншими способами та в іншій формі, наслідком якої є застосування заходів процесуального примусу [5, с. 308–309]. Досліджуючи проблеми зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві, автори вважають таке зловживання повноцінним процесуальним порушенням та визначають його склад: об'єктом зловживання виступають суспільні відносини, що складаються у сфері ефективного відправлення адміністративного судочинства; об'єктивну сторону правопорушення становить штучне створення учасниками процесу юридичних фактів процесуального права; суб'єктом-зловживачем може бути абсолютно будь-який з учасників судочинства; суб'єктивна сторона характеризується виною як у формі умислу, так і у формі необережності [6, с. 688].

У контексті виходу за межі реалізації наданих процесуальних прав розглядає цю дефініцію С.В. Ястрембська, зазначаючи, що зловживання процесуальними правами – це протиправна поведінка уповноваженої особи, якій надана певна сукупність процесуальних прав та обов'язків, пов'язана з перевищенням меж свого права, якими є мета процесу в правильному та своєчасному вирішенні справи, рівноправність сторін, а також справедливий баланс інтересів кожної зі сторін [7, с. 100]. Вважаємо, що ця позиція є доволі неоднозначною, оскільки згадувані мета адміністративного судочинства, принцип рівноправності сторін та справедливий баланс інтересів

сторін є різними за своєю суттю категоріями та не можуть визначатись як межі процесуальних прав.

Як бачимо, в будь-якому разі, власне процес зловживання процесуальними правами має штучний характер, адже, як зазначає А.О. Монаєнко, суб'єкт, який має на меті досягнення конкретних правових наслідків, здійснює процесуальні дії (бездіяльність), зовні «схожі» на юридичні факти, з якими закон хоч і пов'язує настання певних правових наслідків, але насправді їх неможливо підтвердити фактами об'єктивної дійсності [8, с. 682].

Узагальнюючи вищевикладене, констатуємо наявність таких основних підходів до розуміння змісту поняття «зловживання процесуальними правами» як:

- використання наданих процесуальних прав не за їхнім соціальним призначенням;
- реалізація процесуальних прав способами, що не відповідають меті адміністративного судочинства та його принципам (засадам);
- повноцінне процесуальне правопорушення, наслідком вчинення якого є застосування до суб'єкта-зловживача заходів процесуального примусу, передбачених законодавством;
- вихід за межі реалізації наданих суб'єкту процесуальних прав.

До речі, вперше термін «зловживання правом» ('abuse de droit') вжив бельгійський юрист Ф. Лоран, який використовував його для позначення типових, повторюваних ситуацій, пов'язаних із недобросовісним здійсненням прав правоволодільцем [9, с. 82].

На нашу думку, феномен зловживання правами в адміністративному судочинстві варто розуміти як реалізацію учасниками судочинства наданих їм прав для досягнення особистих корисливих цілей, які є несумісними з метою здійснення адміністративного судочинства, зазначеної у КАС України та пов'язаних не зі змістом наданих особі процесуальних прав, а з процесом і можливістю їх реалізації.

Ч. 2 ст. 45 КАС України чітко окреслює дії, які з урахуванням конкретних обставин можуть бути визнані як зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. До них належать:

1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкодження розгляду справи чи виконання судового рішення;

2) подання кількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання кількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер;

4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог із метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;

5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі.

Наголошуємо на тому, що цей перелік не є вичерпним і містить лише найпоширеніші види зловживань, оскільки адміністративно-процесуальні норми, які уповноважують сторони або інших учасників адміністративного судочинства на вчинення певних дій, можуть породжувати різні варіанти та способи зловживання тими правами, які вони, власне, і надають. Підтвердженням цього є правова позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, яка передбачає, що «суд може визнати таким зловживанням також інші дії, які мають відповідну спрямованість і характер. При цьому вирішення питання про наявність чи відсутність факту зловживання віднесене на розсуд адміністративного суду, що розглядає справу» [10]. Водночас чи не призведе це до зловживання процесуальними правами самими суддями? Адже адміністративний суд як обов'язковий суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин наділений сукупністю процесуальних прав та обов'язків, а отже, здатний зловживати процесуальними правами, впливаючи певною мірою на хід адміністративного судочинства.

Якщо в графі пошук аналітичного сервісу досліджень та візуалізації судових рішень «Суд на долоні» [11] ввести «зловживання процесуальними правами» та вибрати адміністративну форму судочинства, то за останній рік отримаємо результат у 998 508 судових рішень, з яких 696 992 рішень припадає на суди першої інстанції. Найбільше таких порушень зафіксовано в адміністративних судах міста Києва – 154 306, а також Харківській (83 942), Київській (82 403), Дніпропетровській (75 726) та Львівській (69 633) областях. Для порівняння, в адміністративних судах Чернігівської області за останній рік зафіксовано 16 567 судових рішень щодо зловживання процесуальними правами, з яких 16 565 – у судах першої інстанції, зокрема 14 608 рішень ухвалив Чернігівський окружний адміністративний суд.

Проаналізувавши судову практику, наведемо кілька судових рішень стосовно зловживань процесуальними правами. Так, ухвалою Кіровоградського окружного адміністративного суду від 5 січня 2018 року у справі № П/811/21/18 повернуто позов Фермерського господарства «МІФ» до Державної фіскальної служби України про визнання протиправними дії з наданням відмови з тих підстав, що зміст позову свідчить про його явну необґрунтованість та безпідставність, що вказує на недобросовісне користування правом звернення до суду, використання його всупереч завданням, меті та принципам адміністративного судочинства [12]. Незважаючи на нормативне закріплення факту подачі необґрунтованого та безпідставного позову як виду зловживання процесуальними правами (п. 3 ч. 2 ст. 45 КАС України), С.В. Базилевський зауважує, що необґрунтованість позову не завжди свідчить про

зловживання певною особою процесуальним правом на пред'явлення позову, адже позивач може й не мати прямого наміру на зловживання процесуальними правами, а просто є переконаним, що його обґрунтування і підстави позову є достатніми та вагомими для задоволення позовних вимог, які наведені у пред'явленій заяві [13, с. 72].

На практиці зловживання процесуальними правами можливе і через неправомірний вплив на склад суду, здійснюваний через подання до суду необґрунтованих та безпідставних клопотань або заяв із вимогами про відводи суддів, які значно затягують процес розгляду справи по суті. Так, на одному із судових засідань представники позивача заявили вимогу про відвід суддів Великої Палати Верховного Суду, які мають брати участь у розгляді їхньої справи. Як на підставу для відводу послалися на п. 4 ч. 1 ст. 36 КАС України – наявність обставин, які викликають сумнів у неупередженості та об'єктивності суддів. На думку заявників, названі ними судді не відповідають принципам неупередженості за об'єктивним критерієм, бо Верховний Суд був створений не на підставі закону. Перевіривши доводи, Велика Палата Верховного Суду не задовольнила пред'явлене клопотання представників позивача та визнала його безпідставним, оскільки їхні доводи ґрунтуються на припущеннях і суб'єктивній оцінці обставин створення цього органу [14].

Зловживання процесуальними правами є нагальною проблемою адміністративного судочинства України, для подолання якої законодавцем чітко визначаються підстави та способи притягнення недобросовісних учасників адміністративного судочинства до відповідальності, адже, як зазначав Ш. Монтеск'є, «засобом перешкоджання вчиненню порушень виступає покарання».

Отож, відповідно до ст. 144 КАС України, з метою спонукання сторін та інших учасників адміністративного судочинства дотримуватися встановлених у суді правил, добросовісно виконувати процесуальні обов'язки, припинити зловживання наданими їм правами та запобігти створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства, адміністративні суди уповноважені застосовувати заходи процесуального примусу. До таких заходів ч. 1 ст. 145 КАС України зараховує попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід, штраф. Порядок та підстави застосування зазначених заходів процесуального примусу детально регламентовано ст.ст. 146–149 КАС України.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначаємо, що зловживання процесуальними правами треба розуміти як недобросовісну реалізацію учасниками адміністративного судочинства наданих їм прав для досягнення особистих корисливих цілей, які не відповідають меті адміністративного судочинства та його засадам. Нині КАС України, закріпивши недопустимість зловживання процесуальними правами як основоположний принцип судочинства, обмежується лише окресленням найпоширеніших дій, які з урахуванням конкретних обставин можуть бути визнані зловживанням процесуальними правами, а також видів санкцій, які адміністративний суд може застосувати в разі виявлення таких дій. Вважаємо за необхідне закріпити в КАС України досліджуване нами поняття та чіткі критерії, за якими адміністративні суди зможуть кваліфікувати зловживання процесуальними правами. Саме це призведе до однакової судової практики та мінімізує кількість випадків, коли зловживання було кваліфіковано невірною.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 27.02.2021).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 27.02.2021).
3. Резнікова В.В. Зловживання правом: поняття та ознаки. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1 (45). С. 23–35.
4. Олійник А. Запобігання зловживанню цивільними процесуальними правами: питання теорії та практики. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 83–91.
5. Васильєв С.В. *Энциклопедия гражданского процесса*. Харьков : Харьков юридический, 2009. 809 с.
6. Козачук Д.А., Басалок Н.В., Таркін В.П. Зловживання учасниками процесу своїми процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Молодий вчений*. 2018. № 4 (2). С. 685–689.
7. Ястрембська С.В. До проблеми законодавчого закріплення поняття «зловживання процесуальними правами». *Підприємство, господарство і право*. 2010. № 11. С. 99–101.
8. Монаєнко А. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Юридична газета*. 2019. № 28-29. С. 682–683.
9. Albuquerque P. Responsabilidade Processual por Litigancia de Ma Fe, Abuso de Direito e Responsabilidade Civil em Virtude de Actos Praticados no Processo. Coimbra, 2006. 206 p.
10. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 814/218/14 від 13 березня 2019 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80481133> (дата звернення: 20.02.2021).
11. Аналітичний сервіс судових рішень «Суд на долоні». URL: <https://conp.com.ua/> (дата звернення: 20.02.2021).
12. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду у справі № П/811/21/18 від 5 січня 2018 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71465604> (дата звернення: 25.02.2021).
13. Базилевський С. Зловживання процесуальними правами в адміністративному процесі. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 2. С. 70–81.
14. Ухвала Великої Палати Верховного Суду у справі № 800/264/17 (провадження № 11-514зай18) від 26 червня 2018 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75133424> (дата звернення: 27.02.2021).