

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.998.85

<https://doi.org/10.31548/law2021.02.012>

ПІДСТАВИ ТА УМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

О.С. ЯРА, кандидат юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,

E-mail: Olenasyara@gmail.com

О.В. КРАВЧУК, аспірантка,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,

суддя Кіровоградського окружного адміністративного суду

E-mail: O.kravchuk222@gmail.com

Анотація. У статті досліджуються підстави та умови забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Шляхом аналізу законодавчих положень, правозастосовчої (судової) практики у зв'язі з надбаннями правової науки виокремлено підстави та умови забезпечення позову в адміністративному судочинстві, зацентовано увагу на проблемних питаннях, які виникають при перевірці судами наявності підстав забезпечення позову та дотримання умов забезпечення позову. Зокрема, звертається увага на те, що забезпечення адміністративного позову з мотивів наявності очевидних ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є фактично незастосовною через застереження щодо недопустимості вирішення спору по суті під час забезпечення позову. Зроблено висновок проте, адміністративний позов може бути забезпечено за наявності принаймні однієї з підстав, зазначених у частині першій статті 150 Кодексу адміністративного судочинства України та за дотримання умов співмірності, адекватності заходів забезпечення адміністративного позову, безпосередньої пов'язаності з предметом спору та з урахуванням правової поведінки відповідача у спорі. Акцентовано увагу на тому, що свобода розсуду (дискреції) суду при застосуванні заходів забезпечення адміністративного позову є безумовною, але не безмежною та контролювана вищою щодо належного обґрунтування відповідної процесуальної дії.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративний позов, адміністративне судочинство, забезпечення позову, принципи адміністративного судочинства, захист прав і свобод особи, підстави забезпечення позову, умови забезпечення позову

Актуальність.

Право на суд є одним із ключових прав людини, основоположним елементом права у демократичній та правовій державі.

Найбільш повно зміст права на суд розкривається у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного типу або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на тому, що право на суд було б ілюзорним, якби правова система Договірної держави допускала, щоб остаточне судові рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній із сторін (наприклад, рішення ЄСПЛ у справі «Горнсбі (Hornsby) проти Греції»).

Всупереч поширеній думці, такі вимоги щодо виконання остаточного судового рішення, стосуються не лише виконавчого провадження, а й правильного та своєчасного застосування заходів забезпечення позову.

Забезпечення позову в адміністративному судочинстві, за визначенням Верховного Суду (Верховний Суд, 2019), є однією з гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів юридичних та фізичних осіб-позивачів в адміністративному процесі, механізмом, який покликаний забезпечити реальне та неухильне виконання судового рішення, прийнятого в адміністративній справі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві є об'єктом наукового інтересу багатьох правників як у рамках комплексних досліджень, так і самостійної наукової розвідки. Зокрема, питання забезпечення позову розглядалися українськими дослідниками О.В. Джуринським, І.В. Діордіцею, С.А. Марцинкевичем, Г.А. Медвідчук, В.А. Сьоміною, О.А. Шурином.

Однак, існуючий стан наукової розробки проблем забезпечення адміністративного позову не можна назвати достатнім. Специфіка вказаного процесуального інституту, обумовлена, серед іншого, широкою дискрецією суду при його застосуванні, вимагає подальшої ґрунтовної наукової розробки задля посилення дієвості та ефективності забезпечення позову у виконанні завдань адміністративного судочинства.

Метою статті є виявлення особливостей та проблем правового регулювання підстав та умов забезпечення позову в адміністративному судочинстві, а також формулювання висновків і пропозицій, які сприятимуть єдності відповідної правозастосовчої практики.

Результати.

Статтею 150 Кодексу адміністративного судочинства України (яка найменована «Підстави забезпечення адміністративного позову») суду надане право за заявою учасника або з власної ініціативи вжити визначені цією статтею заходи забезпечення позову.

Згідно з частиною другою ст. 150 КАС України забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову,

так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо:

1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або

2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Отже, наявність принаймні однієї із вказаних підстав є достатньою для вжиття заходів забезпечення позову.

Вжите у зазначеній правовій нормі словосполучення «суд ...має право» вказує на дискрецію суду при вирішенні питання про забезпечення позову навіть за наявності підстав для такого забезпечення, визначених статтею 150 КАС України.

Так само презюмується дискреційність суду при вирішенні питання про достатність підстав для забезпечення позову: у кожному спірному випадку суд самостійно надає змістовної оцінки поняттям «істотне ускладнення», «ефективний захист».

Позбавлення суду такої дискреції при забезпеченні позову, як те пропонують окремі науковці, не вирішить проблеми надмірного, на їх думку, судового розсуду та вихолостить саму сутність забезпечення позову. Натомість належне обґрунтування вчинення певної процесуальної дії, зазначення мотивів, які спонукали суд до її вчинення, сприятиме можливості осіб, які беруть участь у справі, контролювати законність таких повноважень суду (Гарієвська, 2017: 125).

Зауважимо, що наявність очевидних ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю є підставою, яка вкрай рідко застосовується судами – у Єдиному державному реєстрі судових рішень містяться одиниці відповідних судових рішень.

Водночас, наявність очевидних ознак протиправності нормативно-правового акта є єдиною безальтернативною підставою для забезпечення позову шляхом зупинення дії такого нормативно-правового акта відповідно до частини п'ятої ст. 151 КАС України.

Цілком очевидно, що «непопулярність» забезпечення позову з означених підстав зумовлена побоюванням суду передчасно вирішити спір по суті.

Фактично на неприйнятності такої підстави наголосив Верховний Суд у постанові від 20 листопада 2019 р. у справі № 640/2298/19, зазначивши, що наявність ознак протиправності оскаржуваного нормативно-правового акту може бути виявлена судом тільки на підставі з'ясування фактичних обставин справи, а також оцінки належності, допустимості і достовірності як кожного доказу окремо, так і достатності та взаємного зв'язку наявних у матеріалах справи доказів у їх сукупності. Застосування заходів забезпечення позову у цьому випадку вирішує справу по суті предмету спору (Верховний Суд, 2019).

Більше того, донедавна необґрунтоване вжиття судом заходів забезпечення позову було беззастережною підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. За

слухним зауваженням А. Музиченко, така підстава для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності могла повністю знівелювати призначення інституту забезпечення позову (Музиченко, 2011: 117).

Найчастіше суди вдаються до перевірки іншої з означених підстав забезпечення позову – ризику істотного ускладнення чи унеможливлення виконання рішення суду або ефективного захисту або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду.

Прикметно, що в процесуальних кодексах України законодавець для визначення підстав вжиття забезпечення позову незмінно використовує однакову конструкцію, сутність якої є припущення, що невиконання заходів до забезпечення позову може ускладнити або зробити неможливим виконання рішення суду (Одосій, 2018:12).

У цьому українська модель інституту забезпечення позову багато в чому подібна до німецької моделі «відкладального ефекту» або «відкладальної дії» заходів забезпечення позову (Bull & Mehde, 2015: 441–445).

Разом з тим, прихильниками превентивної функції інституту забезпечення позову у пропонується впровадження ще однієї підстави забезпечення адміністративного позову – наявність реальної загрози завдання значної шкоди заявникові.

Однак, на наш погляд, така позиція йде врозріз із завданнями адміністративного судочинства, яким захищаються порушені суб'єктами владних повноважень права, свободи та інтереси фізичних осіб та права та інтереси юридичних осіб.

Звернемося наразі до умов забезпечення адміністративного позову.

Деякі дослідники називають їх «процесуальними підставами» забезпечення позову (Серебрякова, 2011: 82). На наше ж переконання, виходячи принаймні з граматичного та цільового тлумачення, більш точним для характеристики обставин, які роблять можливим застосування заходів забезпечення позову, є застосування поняття «умови забезпечення позову».

Приблизники означеного підходу виокремлюють дві групи умов забезпечення позову: 1) умови подання заяви про забезпечення позову: належний суб'єктний склад, дотримання процесуальних вимог подання заяви про вжиття заходів забезпечення позову тощо; 2) умови задоволення відповідної заяви (Фетюхін, 2005: 94).

У контексті даного дослідження звернемося саме до другої групи означених умов.

Так, зі змісту частини другої ст. 151 КАС України вбачається, що умовою забезпечення позову є співмірність заходів забезпечення позову із заявленими позивачем вимогами.

Європейський Суд з прав людини у контексті застосування статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод також виходить з того, що проміжне рішення може бути еквівалентне попереднім або забезпечувальним заходам і процедурам (наприклад, рішення у справі «Меркіка та інші проти Мальти», параграф 35) (ЄСПЛ, *Mercieca and Others v. Malta*, 2011).

Законодавець утримався від деталізації поняття співмірності заходів забезпечення позову.

Однак, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 12 лютого 2020 р. у справі № 381/4019/18 визначила співмірність як співвідношення негативних наслідків від застосування

заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати у разі невжиття таких заходів, з урахуванням відповідності права або законного інтересу, за захистом якого заявник звернувся до суду, і вартості майна, на яке просить накласти арешт або наслідків заборони відповідачеві вчиняти певні дії (Верховний Суд, 2020).

Науковці підкреслюють, що в якості основи застосування забезпечення позову використовується конструкція, основою якої є припущення, яке завжди має суб'єктивний характер та може бути доведене тільки у точних науках (Серебрякова, 2011:218).

Звернемо увагу, що своєрідна «формула» для прорахунку підстав для забезпечення позову використовується Федеральним Судом США. Вказана формула «Лейбсдорфа-Познера» має вигляд $R \times H(p) > (100\% - P) \times H(d)$, де P - достовірність позову та вірогідність його задоволення, H - непоправна шкода, p – позивач, а d – відповідач.

За умови переважання добутку лівої частини формули позов належить забезпечити, і навпаки – перевага добутку правої частини формули обумовлює відмову у забезпеченні позову (Leubesdorf, 1978: 559–560).

Проте, застосування такого підходу, на наш погляд, не увільняє інститут забезпечення позову від суб'єктивного, оцінного фактора. У даному випадку «співмірність» досягається шляхом застосування так само оціночних понять «достовірність позову» та «непоправна шкода» (особливо в адміністративних справах, що стосуються немайнових правовідносин).

Отже, доводиться констатувати неможливість відступу від надмірного використання оціночних понять при забезпеченні позову та вироблен-

ня єдиного, уніфікованого виміру співмірності заходів забезпечення позову.

За таких умов підтверджується раніше вказаний нами висновок про те, що адміністративному суду при застосуванні заходів забезпечення позову слід якомога ґрунтовніше мотивувати відповідні судові рішення.

В силу частини другої ст. 151 КАС України суд також повинен враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб.

Таке співвідношення Верховний Суд у постанові від 19 червня 2018 р. справі №826/9263/17 охарактеризував як адекватність заходу до забезпечення позову, що застосовується судом.

Інший, на наше переконання, беззастережний, аспект умови адекватності забезпечення позову впливає із пункту 5 частини третьої ст. 151 КАС України, яка презюмує пов'язаність заходів забезпечення позову із предметом оскарження в адміністративній справі.

Висновки і перспективи.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що процесуальний інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві вирізняється досить широкою дискрецією суду. Надання суду такої дискреції є цілком виправданим та спрямованим на гарантування реального виконання майбутнього судового рішення шляхом вжиття заходів забезпечення позову. Водночас, свобода розсуду суду у даному випадку обмежується правом вжити заходи забезпечення адміністративного позову виключно за наявності однієї з підстав,

зазначених у частині першій ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України та у сув'язі з дотриманням умов, встановлених КАС України. Даним дослідженням виокремлено, що такими умовами є співмірність, адекватність заходів забезпечення адміністративного позову, безпосередня пов'язаність з предметом спору та правова поведінка відповідача у спорі.

Дотримання судами виявлених у даному дослідженні підстав та умов забезпечення позову, на наше переконання, сприятиме обґрунтованому, оперативному та ефективному застосуванню адміністративними судами заходів забезпечення позову.

Список використаних джерел

1. Алексеева Н. С. Підстави забезпечення позову у цивільному процесі. Цивільне судочинство у світлі судової реформи в Україні: матеріали «круглого столу», м. Одеса, 16.05.2015 р. Одеса, 2015. С. 80–83.
2. Гарієвська М. Б. До питання обсягу дискреційних повноважень суду в цивільному процесі. Університетські наукові записки. 2017. № 3. С. 117–129.
3. Музиченко А. Вжиття заходів забезпечення позову як підстава для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2011. № 88. С. 116–118.
4. Одосій О. Ю. Забезпечувальні заходи в цивілістичному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2018. 20 с.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.02.2020 р. у справі № 381/4019/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/8764069> (дата звернення: 29.03.2021 р.).
6. Постанова Верховного Суду від 20.11.2019 р. у справі № 640/2298/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85804214>. (дата звернення: 29.03.2021).
7. Серебрякова Ю. О. Щодо підстав застосування заходів забезпечення позову у господарському судочинстві. Правничий часопис Донецького університету. 2011. № 25. С. 217–221.
8. Ухвала Верховного Суду від 24.04.2019 р. у справі № 826/10936/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81431084> (дата звернення: 29.03.2021 р.).
9. Фетюхин М. В. Обеспечительное производство в арбитражном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. 178 с.
10. Bull H. P., Mehde V. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre neu bearbeitete Auflage. C.F. Müller, 2015. 520 p.
11. Decision of ECHR of 14.06.2011 in no. 21974/07. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-200121> (date of access: 14.04.2021).
12. Leubsdorf J. The standard for preliminary injunctions. Harvard Law Review. 1978. Vol. 91, no. 3. P. 525–566. URL: <https://doi.org/10.2307/1340497> (дата звернення: 30.03.2021 р.).

References

1. Alieksieieva, N.S. (2015). Pidstavy zabezpechennia pozovu u tsyvilnomu protsesi. Tsyvilne sudochynstvo u svitli sudovoi reformy v Ukraini: materialy «kruhloho stolu», m. Odesa, 16.05.2015: 80–83 (in Ukrainian).
2. Hariiievaska, M.B. (2017). Do pytannia obshahu dyskretsiiynykh povnovazhen sudu v tsyvilnomu protsesi. Universytetski naukovy zapysky, 3: 117–129 (in Ukrainian).
3. Muzychenko, A. (2011). Vzhyttya zakhodiv zabezpechennia pozovu yak pidstava dlia

- prytiahnennia suddi do dystsyplynarnoi vidpovidalnosti. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky, 88: 116–118 (in Ukrainian).
4. Odosii, O.Yu. (2018). Zabezpechuvalni zakhody v tsyvilistychnomu protsesi Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.03. Kyiv, 20 (in Ukrainian).
 5. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 12.02.2020 u spravi № 381/4019/18. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/8764069> (in Ukrainian).
 6. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 20.11.2019 u spravi № 640/2298/19. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85804214> (in Ukrainian).
 7. Serebriakova, Yu.O. (2011). Shchodo pidstav zastosuvannia zakhodiv zabezpechenia pozovu u hospodarskomu sudochynstvi. Pravnychi chasopys Donetskoho universytetu, 25: 217–221 (in Ukrainian).
 8. Ukhvala Verkhovnoho Sudu vid 24.04.2019 u spravi № 826/10936/18. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81431084> (in Ukrainian).
 9. Fetiukhyn, M.V. (2005). Obespechytelnoe proyzvodstvo v arbytrazhnom protsesse: dys. ... kand. yuryd. nauk. Kazan, 178 (in Russian).
 10. Bull, H.P. & Mehde, V. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre neu bearbeitete Auflage. C.F. Müller, 520 (in German).
 11. Decision of ECHR of 14.06.2011 in no. 21974/07. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-200121> (in English).
 12. Leubsdorf, J. (1978). The standard for preliminary injunctions. Harvard Law Review, 91(3): 525–566. Available at: <https://doi.org/10.2307/1340497> (in English).

O.S. Yara & O.V. Kravchuk (2021). THE GROUNDS AND CONDITIONS OF SECURING A CLAIM IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS. *Law. Human. Environment*, 12(2): 94–100. <https://doi.org/10.31548/law2021.02.012>.

Summary. *The article examines the grounds and conditions of securing a claim in administrative proceedings. By analyzing the legal provisions, law enforcement (judicial) practice in connection with the acquisitions of legal science, the grounds and conditions of securing a claim in administrative proceedings are highlighted. Attention is focused on problematic issues that arise when courts check the grounds for securing a claim and compliance with the terms of securing a claim. In particular, attention is drawn to the fact that securing an administrative claim on the grounds of obvious signs of illegality of the decision, action or inaction of the subject of power is virtually inapplicable due to reservations about the inadmissibility of resolving the dispute on the merits. It is concluded that an administrative lawsuit can be secured if there is at least one of the grounds specified in part one of Article 150 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and compliance with the conditions of proportionality, adequacy of measures to ensure administrative lawsuit, direct connection with the subject matter and legal the defendant's conduct in the dispute. Emphasis is placed on the fact that the freedom of discretion (discretion) of the court in the application of measures to ensure an administrative claim is unconditional, but not unlimited and controlled by the requirement to properly justify the relevant procedural action.*

Keywords: *administrative court, administrative claim, administrative proceedings, securing the claim, principles of administrative proceedings, protection of individual rights and freedoms, grounds for securing the claim, conditions for securing the claim*