

УДК 347.998.85

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2.10>

Марія Володимирівна Клубань,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра правоохоронної діяльності та поліцейстики;*



<https://orcid.org/0000-0003-3622-5263>,
e-mail: fmv2209@gmail.com;

Ірина Вікторівна Панова,

*кандидат юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра правоохоронної діяльності та поліцейстики;*



<https://orcid.org/0000-0003-4325-5428>

**ДІЄВІСТЬ ІНСТИТУТУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ ШЛЯХОМ
ЗУПИНЕННЯ ДІЇ ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТА
ЧИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА**

Проаналізовано норми Кодексу адміністративного судочинства України та практику Верховного Суду щодо застосування заходу забезпечення позову шляхом зупинення дії правового акта, виявлено неоднозначну практику застосування норм Кодексу та проблемні питання, з якими стикаються учасники судового процесу на практиці при застосуванні норм права, запропоновано шляхи вирішення описаних у науковій статті проблем.

Ключові слова: адміністративне судочинство, ефективний захист, забезпечення позову в адміністративному судочинстві, зупинення дії індивідуального акта, зупинення нормативно-правового акта.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Один з інститутів, який гарантує захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб ще на стадії звернення до суду з позовом, є інститут забезпечення позову. Головним його завданням є створення реальної можливості ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, які звертаються до суду за захистом. Тому від правильності застосування інституту забезпечення позову залежить реалізація позовних вимог у разі задоволення позову. Але на практиці учасники судового процесу стикаються з неоднозначністю застосування норм права та відсутністю правових норм, які б регулювали правові наслідки скасування ухвали про забезпечення позову шляхом зупинення нормативно-правового акта або акта індивідуальної дії.

Стан дослідження проблеми

Дослідженням інституту забезпечення позову займалися такі науковці, як М. М. Аракелян, В. А. Сьоміна, Г. А. Медвійчук, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, Ю. П. Битяк, А. О. Селіванова, С. В. Ківалов, Р. С. Мельник. Проте дослідження цього інституту на основі практики Верховного Суду раніше не здійснювалось та не висвітлювалися питання врегулювання правовідносин між учасниками судового процесу в разі скасування апеляційним судом ухвали про забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативно-правового акта.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є дослідження дієвості інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативно-правового акта та виявлення практичних проблем його застосування. Основними *завданнями* статті є дослідження норм чинного Кодексу адміністративного судочинства України та практики Верховного Суду, інших адміністративних судів щодо ефективності застосування заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативно-правового акта та надання пропозиції щодо вдосконалення норм адміністративного судочинства.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що вперше на сучасному етапі розвитку юридичної науки було надано пропозиції щодо вдосконалення дієвості інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативно-правового акта чи індивідуального акта.

Виклад основного матеріалу

На шляху до досягнення головних цілей адміністративного судочинства важливу роль відіграє інститут забезпечення позову, на який покладено завдання реального захисту прав або оспорюваних інтересів осіб та забезпечення виконання рішення суду в майбутньому. Проте доводиться констатувати, що національні суди мають неоднозначні підходи до багатьох аспектів застосування інституту забезпечення позову, що призводить до того, що у правозастосовній практиці цей інститут не завжди є дієвим.

У чинному законодавстві відсутнє правове визначення поняття «забезпечення позову», проте і в доктрині права немає єдиного підходу. Варто розуміти, що тільки за умови формування в доктрині права єдиного підходу до визначення цього поняття законодавець може розробити та ухвалити досконале законодавство, застосування якого здатне забезпечити реальну реалізацію кожному права на судовий захист. Крім прийняття вдосконалених норм права законодавцем, має існувати єдина правозастосовча судово практика.

Позиції науковців щодо поняття «забезпечення позову», зокрема в адміністративному судочинстві, є різними. Так, М. М. Аракелян

пропонує розглядати його як «вжиття судом, у провадженні якого перебуває справа, заходів охорони матеріально-правових інтересів позивача від можливих недобросовісних дій відповідача, щоб забезпечити позивачу реальне та ефективне виконання судового рішення, якщо його буде прийнято на користь позивача, у тому числі задля попередження потенційних труднощів у виконанні такого рішення» [1, с. 12].

В. А. Сьоміна розуміє забезпечення позову як механізм, у рамках якого оперативно застосовуються забезпечувальні заходи, що сприяють виконанню завдань адміністративного судочинства, а саме: дають реальну можливість виконати прийняте судом рішення, здійснити судом захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [2, с. 111].

Серед науковців є й такі, які надають широкого визначення поняттю «забезпечення позову». Зокрема, Л. Запорожець зазначає, що забезпечення позову є не лише гарантією виконання судового рішення, а й засобом запобігання порушенню прав позивача, зупинення імовірного порушення прав позивача, за захистом яких він звернувся до суду з позовом [3, с. 26]. Г. З. Лазько та А. В. Ільченко дійшли висновку, що забезпечення позову – це процесуальна гарантія його задоволення, яка реалізується шляхом забезпечення реального захисту порушеного, невизнаного чи оспорюваного права позивача [4].

Проаналізувавши наведені поняття, доходимо висновку, що широкий підхід до визначення поняття «забезпечення позову» полягає у визначенні головної мети застосування забезпечення позову в адміністративному судочинстві не лише як виконання судового рішення, а й як попередження (недопущення) порушення прав позивача до прийняття рішення у справі. Впевнені, що такий підхід науковців до дефініцій є виваженим та більш аргументованим з огляду на особливості адміністративного судочинства. Слід пам'ятати, що не всі рішення адміністративних судів підлягають виконанню відповідно до Закону України «Про виконавче провадження». Наприклад, судові рішення про визнання недійсним рішення про призначення перевірки або визнання нечинним нормативно-правового акта при виконанні рішення суду не вимагають учинення певних дій, а, навпаки, вже самим судовим рішенням встановлюється факт неправомірності ініціювання вчинення певних дій відповідачем щодо позивача або визнання протиправним чи нечинним нормативно-правового акта. Забезпечення саме таких позовів шляхом зупинення дій актів відповідача про вчинення щодо позивача певних дій (проведення перевірки, оскарження нормативно-правового акта тощо) здатне гарантувати захист прав позивача в разі задоволення позову з огляду на те, що при невжитті заходів забезпечення

позову до розгляду справи по суті подальший захист порушеного права позивача стане неможливим або втратить свою актуальність через безповоротність наслідків. Проте аналіз судової практики демонструє, що не завжди суди розуміють головну мету забезпечення позову, особливо щодо зупинення дії індивідуального акта чи нормативно-правового акта.

Законодавець у ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України зазначив, що однією з підстав забезпечення позову є унеможливлення ефективного захисту або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися¹.

Пропонуємо дослідити, як Верховний Суд визначає підстави для забезпечення позову. Так, у постанові Верховного Суду від 24 квітня 2019 року у справі № 826/10936/18 (провадження № К/9901/728/19) зазначено: «Інститут забезпечення адміністративного позову 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.

При цьому під час прийняття рішення про вжиття заходів забезпечення позову суди мають надати правильну правову оцінку підставам застосування цих заходів.

На цій підставі Верховний Суд сформулював правову позицію, відповідно до якої заходи забезпечення можуть бути застосовані виключно за наявності однієї з підстав, визначених ч. 2 ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України, та мають бути співмірними з позовними вимогами і адекватними.

Співмірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії.

Адекватність заходу до забезпечення позову, що застосовується судом, визначається його відповідністю вимогам, на забезпечення яких він вживається. Оцінка такої відповідності здійснюється судом, зокрема, з урахуванням співвідношення прав (інтересу), про

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.02.2023).

захист яких просить заявник, з майновими наслідками заборони відповідачеві вчиняти певні дії»¹.

У постанові Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 11 серпня 2021 року у справі № 380/11600/20 (провадження № К/9901/21097/21) вказано: «За своєю суттю інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві є інститутом попереднього судового захисту. Метою його запровадження є гарантування виконання рішення суду у випадку задоволення позову за існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в справі.

Заходи забезпечення мають бути вжиті лише в межах позовних вимог та бути співмірними з позовними вимогами. Співмірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії.

Інститут забезпечення позову є елементом права на судовий захист і спрямований на те, щоб не допустити незворотності певних наслідків відповідних дій щодо відновлення порушеного права. Водночас будь-яке забезпечення позову в адміністративній справі є наданням тимчасового захисту до вирішення справи по суті, який застосовується у виняткових випадках за наявності об'єктивних обставин, які дозволяють зробити обґрунтоване припущення, що невжиття відповідних заходів потягне за собою більшу шкоду, ніж їх застосування»².

У постанові Верховного Суду від 3 грудня 2020 р. у справі № 140/8457/20 зазначено: «Метою забезпечення позову є вжиття судом, у провадженні якого знаходиться справа, заходів щодо охорони матеріально-правових інтересів позивача від можливих недобросовісних дій із боку відповідача з тим, щоб забезпечити позивачу реальне та ефективне виконання судового рішення, якщо воно буде прийняте на користь позивача, у тому числі задля попередження потенційних труднощів у подальшому виконанні такого рішення.

¹ Постанова Верховного Суду від 24.04.2019 : справа № 826/10936/18, провадження № К/9901/728/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81431079> (дата звернення: 10.02.2023).

² Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 11.08.2021 : справа №380/11600/20, провадження № К/9901/21097/21 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98921379> (дата звернення: 10.02.2023).

Заходи забезпечення мають уживатись лише в межах позовних вимог, бути співмірними з ними, а необхідність їх застосування повинна обґрунтовуватись поважними підставами й підтверджуватись належними доказами.

Співмірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії.

Таким чином, суд, розглядаючи заяву про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, з огляду на докази, надані заявником для підтвердження своїх вимог, має пересвідчитись, зокрема, у тому, що існує дійсна і реальна загроза невиконання рішення суду чи суттєва перешкода у такому виконанні, а також в очевидності ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Розглядаючи заяву про забезпечення позову, суд має з урахуванням доказів, наданих позивачем на підтвердження своїх вимог, пересвідчитися, зокрема, у тому, що між сторонами дійсно виник спір та існує реальна загроза невиконання чи утруднення виконання можливого рішення суду про задоволення позову; з'ясувати обсяг позовних вимог, дані про особу відповідача, а також відповідність виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулася з такою заявою, позовним вимогам.

Вирішуючи питання про вжиття заходів забезпечення позову, суд в ухвалі про забезпечення позову повинен навести мотиви, з яких він дійшов висновку, що невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист, або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача. Також суд має вказати, у чому будуть полягати дії, направлені на відновлення прав позивача, оцінити складність вчинення цих дій, встановити, що витрати, пов'язані з відновленням прав, будуть значними.

Так само суд повинен вказати підстави, з яких він дійшов висновку про існування очевидних ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, цим рішенням, дією або бездіяльністю до ухвалення рішення в справі.

Слід зазначити, що під час вирішення питання щодо забезпечення позову обґрунтованість позову не досліджується, оскільки питання обґрунтованості заявлених позовних вимог є предметом дослідження судом під час розгляду спору по суті та не можуть

вирішуватись ним під час розгляду клопотання про забезпечення позову»¹.

Верховний Суд у постанові від 23 липня 2020 року у справі № 640/12935/19 зазначив, що «Суд погоджується з такими доводами касаційної скарги, оскільки позивачем заявлено позовну вимогу про скасування наказу ..., виданого відповідачем у межах повноважень, дія зупинених судом першої інстанції пунктів якого обмежена в часі, і їх зупинення в порядку забезпечення позову, фактично указує на вирішення частини позовних вимог в адміністративному спорі по суті з огляду на їх тимчасовий характер»².

Тобто фактично суд при розгляді заяви про забезпечення позову має надати аргументовану оцінку доказам та протиправності рішення суб'єкта владних повноважень, ще не дослідивши та не отримавши всіх наявних доказів у справі. При зупиненні дії акта, що оскаржується, суд проявляє своє ставлення до позовних вимог, надаючи їм попередню оцінку на аргументованість та доведеність.

Проте варто взяти до уваги, що коли позивач звертається з позовом про визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта або визнання протиправним та скасування індивідуального акта, то забезпечення позову шляхом зупинення його дії фактично буде вказувати на вирішення частини позовних вимог, що абсолютно не відповідає меті інституту забезпечення позову. Хоча інститут забезпечення позову має тимчасовий характер і дія акта зупиняється лише на певний проміжок часу, але суди в більшості випадків відмовлять у задоволенні подібних клопотань аргументуючи це тим, що зупинення дії акта в порядку забезпечення позову вказує на вирішення частини позовних вимог. Дійсно, позивач звернувся до суду саме з метою визнання акта протиправним чи нечинним і на період розгляду справи бажає зупинити дію акта, який порушує його права. На жаль, розгляд справи може затягнутись на доволі тривалий час, саме тому в такому випадку інститут забезпечення позову є дієвим.

Звичайно, у разі задоволення позову не постає питання з дією акта в часі в процесі забезпечення позову. А ось у разі відмови в задоволенні позову або скасування заходів забезпечення позову постає питання про дію акта в часі, коли його дія була зупинена на підставі ухвали суду про забезпечення позову.

¹ Постанова Верховного Суду від 03.12.2020 : справа № 140/8457/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93301970> (дата звернення: 10.02.2023).

² Постанова Верховного Суду від 23.07.2020 : справа № 640/12935/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90590992> (дата звернення: 10.02.2023).

Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Тобто будь-який акт набуває чинності в певний момент, який визначений або в самому акті, а в іншому документі. Акт може зупинити свою дію, бути скасованим або визнаним незаконним. З настанням будь-якої події акт не діє, тобто не породжує права чи обов'язки для учасників правовідносин. Ухвала суду про забезпечення позову зупиняє дію акта, тобто з дати набрання ухвали суду законної сили про забезпечення позову акт не діє. Проте є позиція Верховного Суду, яка передбачає що в разі якщо в позові відмовлено і заходи забезпечення позову скасовані, то за період, коли дія акта була зупинена, варто відновити правовідносини в минулому.

У постанові Верховного Суду від 11 червня 2020 року у справі № 826/4747/13-а зазначено: «За своєю суттю інститут забезпечення позову як в адміністративному судочинстві, так і в інших його видах, є інститутом попереднього судового захисту. Метою його запровадження є гарантування виконання рішення суду у випадку задоволення позову за існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в справі. Зупинення дії нормативно-правового акта як один із способів забезпечення позову не змінює обсягу прав та обов'язків сторін у спорі, а лише як один із способів судового захисту тимчасово зупиняє їх реалізацію до вирішення спору по суті та не є підставою для звільнення позивача від виконання встановленого законом обов'язку після скасування таких заходів у випадку відмови в задоволенні позову. Аналогічна правова позиція викладена в постанові Верховного Суду України від 9 грудня 2014 року в справі № 21-421a14. Враховуючи вищевикладене, колегія суддів погоджується з судами попередніх інстанцій, що відповідачем правомірно нараховано позивачу суму грошового зобов'язання з антидемпінгового мита відповідно до рішення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі від 29 вересня 2009 року № АД-216/2009/4402-37 за період, коли дію зазначеного рішення було зупинено»¹.

Така позиція Верховного Суду не підкріплюється жодним нормативно-правовим актом та не має правового механізму реалізації правовідносин, які вже відбулися в минулому. І така прогалина в законодавстві та наявна практика Суду породжує не врегульовані правовідносини між сторонами і призводить до зловживання органами судової влади своїми повноваженнями та накладення штрафів

¹ Постанова Верховного Суду від 11.06.2020 : справа № 826/4747/13-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89757267> (дата звернення: 10.02.2023).

за несвоєчасне виконання зобов'язання за період, коли дія нормативно-правового акта була зупинена.

Крім того, варто звернути увагу, що в рішенні Конституційного Суду України «Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата)» від 13 травня 1997 року № 1-зп висловлена позиція, згідно з якою закріплений у ст. 58 Конституції України принцип незворотності дії нормативно-правового акта в часі на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, зокрема відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє поточне становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта¹. А жодний нормативно-правовий акт або рішення суду не може суперечити нормам Конституції України.

Висновки

Вважаємо, що варто внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, зобов'язавши суди апеляційної та касаційної інстанції при скасуванні ухвали суду про забезпечення позову зазначати, що ухвала суду втрачає юридичну силу з дня ухвалення судом такого рішення. У такому разі законодавство чітко врегулює, що протягом часу, поки ухвала суду першої інстанція була чинною, дія нормативно-правового акта була зупинена і не породжувала жодних прав та обов'язків для учасників судового процесу і в разі скасування ухвали суду про забезпечення позову дія нормативно-правового акта зворотної дії не має.

Інститут забезпечення адміністративного позову сприяє реалізації права осіб, які безпосередньо є учасниками публічних правовідносин, на судовий захист від протиправних дій і рішень, прийнятих публічною владою і її посадовими особами, на здійснення повноцінного і ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Проте інститут його застосування не завжди є дієвим, та, на жаль, не всі питання, які постають у цих правовідносинах, законодавчо врегульовані.

У подальшому плануємо продовжити дослідження дієвості інституту забезпечення позову шляхом виявлення проблем застосування законодавства на практиці та запропонувати зміни до законодавства.

¹ Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) : від 13.05.1997 № 1-зп-1997 // Конституційний Суд України : офіц. сайт. URL: <https://csu.gov.ua/docs/371> (дата звернення: 10.02.2023).

Список бібліографічних посилань: 1. Аракелян М. М. Проведення у справах щодо видворення іноземців та осіб без громадянства в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 21 с. 2. Сьоміна В. А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. № 13. С. 105–111. 3. Запорожець Л. Роль забезпечення позову: огляд судової практики. *Інтелектуальна власність*. 2016. № 3. С. 26–31. 4. Лазько Г. З., Ільченко А. В. Деякі питання забезпечення позову у справах, що виникають із страхових правовідносин. *Наше право*. 2015. № 5. С. 131–135.

Надійшла до редколегії 12.02.2023

Прийнята до опублікування 28.02.2023



Kluban M. V., Panova I. V. The efficiency of the interim relief institution by suspending an individual or regulatory act

The article analyses the provisions of the Administrative Procedure Code of Ukraine on interim relief through suspension of a regulatory legal act and examines the Supreme Court's case law with regard to the efficiency of application of this administrative procedure institution. In fulfilling the main tasks of administrative proceedings, the institution of interim relief is of great importance, as it allows the plaintiff to protect his or her rights and interests at the stage of applying to an administrative court by suspending the effect of an unlawful decision of a public authority. In the course of the court practice study, a gap in the current legislation and law enforcement practice has been identified, namely: when an interim relief order is cancelled by an appellate court, the authority believes that during the time its decision was suspended, such a legal act gives rise to rights and obligations for the parties. However, such a position of the authority is inconsistent with the provisions of the Constitution of Ukraine and the decision of the Constitutional Court of Ukraine, but is applied by the Supreme Court. To address this problem, it has been proposed to amend the Code of Administrative Procedure of Ukraine to provide that appellate and cassation courts, when issuing a decision to set aside a ruling on interim relief by suspending the effect of a regulatory act, should determine that the court ruling loses legal force from the date of the court's decision. In this case, the legislation should clearly state that during the time when the court of first instance ruling was in force, the effect of the legal act was suspended and did not give rise to any rights and obligations for the parties to the litigation, and in case the court ruling on interim relief is cancelled, the effect of the legal act does not have retroactive effect. The institution of interim relief should be effective and protect the violated rights of individuals.

Key words: administrative proceedings, effective defence, interim relief in administrative proceedings, suspension of an individual act, suspension of a regulatory act.

