

України над нормами законів та підзаконних нормативно-правових актів (принцип конституціоналізму).

Перспектива подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю детального порівняльно-правового дослідження прав та обов'язків адвоката в Республіці Польща та в Україні з метою формулювання пропозицій щодо удосконалення чинного національного законодавства.

Література:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05 липня 2012 року. № 5076-VI. Дата оновлення: 03.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

2. Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 09.06.2017, зі змінами, затвердженими З'їздом адвокатів України 15.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001891-17#Text>

3. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19820160124/U/D19820124Lj.pdf>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-141>

РИЗИК УСКЛАДНЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ СУДУ ЧИ ЗАХИСТУ ПОРУШЕНОГО ПРАВА ЯК ПІДСТАВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ, ТА ЙОГО ТЛУМАЧЕННЯ СУДАМИ

Куклишин Артур Михайлович

Актуальність проблеми. Ефективний захист прав, свобод та інтересів в публічних правовідносинах є функцією адміністративної юстиції. Водночас, досягнення цієї функції можливе лише тоді, коли остаточне судове рішення, в разі повного або часткового задоволення позову, можна буде виконати. Якщо ж до моменту набрання цим судовим рішенням законної сили настануть обставини, які виключать можливість захисту порушених прав, то результат розгляду адміністративної справи стає фактично «рішенням заради рішення». Механізм забезпечення позову в адміністративному судочинстві, як справедливо стверджує Т. Тур, сприяє повноцінній реалізації права суб'єктів, безпосередньо задіяних у публічних правовідносинах, на

судовий захист від протиправних дій і рішень, прийнятих публічною владою та її посадовими особами, на здійснення повноцінного і ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [1, с. 171]. Застосування забезпечувальних заходів, як вказує В. Сьоміна, дає реальну можливість здійснити судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин шляхом практичного виконання прийнятих судом рішень [2, с. 111]. Отже, дослідження підстав забезпечення позову є актуальним напрямком розвитку науки адміністративного права.

Метою дослідження є встановити, які саме обставини визнаються (не визнаються) судами як такі, що свідчать про ризик ускладнення виконання рішення суду (чи захисту порушеного права) як підставу забезпечення адміністративного позову, з'ясувати стандарт доказування цієї підстави та запропонувати шляхи вдосконалення нормативної бази, яка визначає порядок доказування в контексті питання забезпечення адміністративного позову.

Норма ч. 2 ст. 150 КАС України визначає дві підстави вжиття заходів забезпечення позову. Вона допускає забезпечення позову, 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 [3]. Тож нижче проаналізуємо судову практику щодо першої підстави, адже саме перша підстава є об'єктом дослідження.

В якості одного з прикладів слід звернути увагу на спори про визнання протиправними рішень органів ДПС України про віднесення платників податків до ризикових. Відомо, що таке рішення призводить до зупинення реєстрації податкових накладних такого платника і до необхідності щоразу доводити реальність операції по кожній податковій накладній, і більше того – збільшує ризик відмови в реєстрації податкової накладної (а на практиці нерідко трапляються випадки, коли платнику, віднесеному до «ризикових», відмовляють в реєстрації всіх його податкових накладних). В цих умовах у багатьох платників, віднесених до ризикових, виникає потреба ініціювати вжиття заходу забезпечення позову у вигляді зупинення дії рішення про ризиковість. Однак практика Верховного Суду фактично унеможлиблює вжиття такого заходу забезпечення. Як зазначив Верховний Суд в постанові від 12 березня 2021 року у справі №

140/10203/20, за позивачем залишається право належними документами довести реальність здійснення фінансово-господарських операцій у межах своєї господарської діяльності, та у разі повноти документів по даних операціях, подальшого прийняття позитивного рішення про реєстрацію податкових накладних/розрахунків коригування. Та обставина, що надання додаткових документів та пояснень у кожному конкретному випадку вимагає значного часу та зусиль, не може сприйматися як визначена законом підстава для забезпечення позову [4]. Отже, саме по собі ускладнення правового становища позивача внаслідок дії оспорюваного рішення – не сприймається в судовій практиці як підстава для забезпечення адміністративного позову.

Ще одним доводом, на який часто посилаються заявники в обґрунтування необхідності вжиття заходів забезпечення позову, є те, що якщо не зупинити дію оскаржуваного рішення, то це призведе до прийняття ще одного рішення суб'єктом владних повноважень, а отже – до необхідності ініціювання ще одного судового провадження задля остаточного відновлення порушеного права. Однак суди часто критично ставляться до такого доводу. В цьому контексті звернемо увагу на постанову Верховного Суду від 11 лютого 2022 року у справі № 813/116/18, в якій оскаржувався наказ органу ДПС України про проведення документальної позапланової перевірки. Надаючи оцінку доводам позивача про те, що для запобігання подальшим порушенням його прав слід зупинити дію оскаржуваного наказу, суд зазначив, що Верховним Судом України та Верховним Судом у рішеннях неодноразово висловлювалась правова позиція, згідно з якою «визнання протиправним наказу про проведення невідзної документальної перевірки призводить до визнання перевірки незаконною та відсутності правових наслідків такої». Відтак, незабезпечення позову у цій справі шляхом зупинення дії наказу не призведе до неможливості поновлення прав позивача у разі задоволення позову судом [5]. Отже, та обставина, що заявнику доведеться ініціювати ще одне судове провадження (оскаржувати податкові повідомлення-рішення), не визнається судами як факт, який безумовно свідчить про утруднення захисту порушеного права.

Певні критерії, за якими судами встановлюється наявність досліджуваної підстави для забезпечення позову, можливо також знайти в постанові Верховного Суду від 03 листопада 2022 року у справі № 640/22086/21, в якій Кабінет Міністрів України оскаржував припис Національного агентства з питань запобігання корупції та просив в порядку забезпечення позову зупинити дію цього припису. Не погоджуючись із постановою суду апеляційної інстанції, Верховний Суд зазначив, що «... судом також не зазначено в чому будуть полягати

дії, направлені на відновлення прав позивача, не оцінено складність вчинення цих дій, не встановлено, що витрати, пов'язані з відновленням прав, будуть значними. Сама ж лише незгода позивача із діями суб'єкта владних повноважень та звернення до суду з позовом про визнання їх протиправними і зобов'язання вчинити певні дії ще не є достатньою підставою для застосування судом заходів забезпечення позову» [6]. Отже, обґрунтовуючи досліджувану підставу, заявнику слід навести відомості про те: 1) які дії слід буде вжити для відновлення порушеного права, якщо не вжити заходів забезпечення позову; 2) чим саме буде ускладнено життя таких дій; 3) яким є орієнтовний розмір витрат, які слід буде понести для відновлення порушеного права.

В той же час, сама по собі необхідність понесення позивачем додаткових витрат для відновлення порушеного права теж не свідчить про автоматичну наявність підстав для забезпечення адміністративного позову. До прикладу згадаємо справу № 826/14951/18, за обставинами якої, позивач оскаржував наказ про зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами. Також позивач звернувся із заявою про забезпечення позову, в якій просив зупинити дію оскаржуваного наказу, посилаючись на те, що в разі зупинення технологічного циклу буріння свердловини буде заподіяна шкода у вигляді втрати позивачем інвестицій (і при цьому відсутній спеціальний механізм відшкодування цих втрат), а також співробітники залишаться без заробітної плати та може постраждати екологічна ситуація в районі проведення бурових робіт. Однак Верховний Суд вважав, що в цих умовах відсутні підстави для забезпечення позову. Суд зазначив, що підприємницька діяльність передбачає ведення господарської діяльності на власний ризик, який включає в себе можливі втрати інвестицій, виникнення додаткових витрат та інше; у разі оскарження відповідного акту суб'єкта владних повноважень, особа має право разом з іншими позовними вимогами заявити вимоги про відшкодування спричиненої таким актом шкоди. Тому, відсутність особливого порядку відшкодування шкоди внаслідок необґрунтованого зупинення дії спеціального дозволу, на що посилався суд, не може бути підставою вжиття заходів забезпечення позову [7].

З тих же міркувань суд касаційної інстанції критично оцінює доводи позивачів про необхідність зупинення дії наказів про анулювання паспортів прив'язки тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності. Відомо, що наслідком дії такого наказу є демонтаж тимчасової споруди. Більше того, за той час, поки позивач буде оскаржувати наказ, на тому місці, де була розташована його демонтована тимчасова споруда, вже може бути встановлена споруда іншого власника. Тому питання забезпечення позову в цих справах є

актуальним. Прикладом є справа № 540/3710/21, розглянута Верховним Судом 17 січня 2023 року. Розглядаючи питання про забезпечення позову в цій справі, суд касаційної інстанції погодився з точкою зору апеляційного суду про те, що навіть якщо припустити можливий демонтаж тимчасової споруди позивача, вказане не свідчить про неможливість або ускладнення поновлення у подальшому прав, які позивач вважає порушеними, оскільки мова йде про тимчасову споруду, яка є пересувною та, у разі поновлення прав позивача у судовому порядку, може бути повернута на попереднє місце розташування, що помилково не взято до уваги судом першої інстанції [8].

Висновки і рекомендації. Системний аналіз практики застосування Верховним Судом підстави для забезпечення позову, визначеної п. 1 ч. 2 ст. 150 КАС України свідчить про те, що: 1) поняття «ускладнення» і «унеможливлення» тлумачаться буквально і не передбачають розширювального тлумачення; 2) в судовій практиці фактично сформувався презумпція недоведеності цього «ускладнення» і «унеможливлення»; 3) на позивачів фактично покладається обов'язок довести, що не існує дієвого механізму відновлення порушеного права, якщо не вжити заходів забезпечення позову. На доводи про ризик збільшення витрат позивача на відновлення порушеного права – суди відповідають аргументом про наявність права на відшкодування збитків. Необхідність ініціювання ще одного судового провадження в разі невжиття заходів забезпечення позову – також не розцінюється судами як ускладнення відновлення порушеного права. Разом з тим, оціночний характер понять, вжитих у п. 1 ч. 2 ст. 150 КАС України, залишає простір для зміни судової практики, а отже, не сприяє її стабільності. Часткове вирішення цієї проблеми можливе шляхом доповнення ст. 150 КАС України нормою про обов'язок саме суб'єкта владних повноважень (відповідача) довести відсутність підстав для забезпечення позову. Втім, оскільки на законодавчому рівні неможливо передбачити всі індивідуальні випадки, відійти від застосування в ст. 150 КАС України оціночних понять неможливо; отже, змінитись має сам підхід суб'єкта правозастосування до визначення критеріїв необхідності вжиття заходів забезпечення позову.

Література:

1. Тур Т.О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2021. Випуск 66. С. 168-172. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/11/30.pdf>.

2. Сьоміна В.А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Випуск 13. С. 105-111. URL: https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2881/1/Somina_105.pdf.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10610>.

4. Постанова Верховного Суду від 12 березня 2021 року у справі № 140/10203/20 про визнання дій протиправними. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509157>.

5. Постанова Верховного Суду від 11 лютого 2022 року у справі № 813/116/18 про визнання протиправним та скасування наказу. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103282115>.

6. Постанова Верховного Суду від 03 листопада 2022 року у справі № 640/22086/21 про визнання протиправним та скасування припису. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107105535>.

7. Постанова Верховного Суду від 20 березня 2019 року у справі № 826/14951/18 про перегляд ухвали про забезпечення позову, постановленої до пред'явлення адміністративного позову. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80606679>.

8. Постанова Верховного Суду від 17 січня 2023 року у справі № 540/3710/21 про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108443032>.