

КРИТЕРІЙ ОЧЕВИДНИХ ОЗНАК ПРОТИПРАВНОСТІ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ

Куклишин А.М.

Актуальність проблеми. В адміністративному судочинстві сторони спору мають нерівний матеріально-правовий статус, і суб'єкт владних повноважень має важелі впливу на права, свободи та інтереси особи. Більше того – саме по собі подання адміністративного позову може спонукати суб'єкта владних повноважень вчинити нові дії по унеможливленню захисту порушеного права, і це викликає потребу в дієвих забезпечувальних заходах. Проте, як зазначає у своїй статті Г. Шерстюк, на сьогодні інститут забезпечення адміністративного позову застосовується судами доволі рідко, а відтак є необхідність у виявленні причин такої тенденції та в подальшому усуненні факторів, які на цю тенденцію впливають [1, с. 209]. Більше того, як вважає С. Марцинкевич, саме закріплені в КАС України підстави забезпечення позову є перепонами для застосування на практиці цього інституту адміністративного процесуального права; для вирішення цієї проблеми науковець пропонує щодо позовів, предмет позову по яким пов'язаний із сплатою грошових сум, закріпити презумпцію існування обставини, які вказують на те, що невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або істотно ускладнити чи унеможливити захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача [2, с. 79]. М. Вербіцька також звертає увагу на наявні прогалини й упущення, особливо в частині підстав для забезпечення позову, оцінювання підставності таких заяв судом тощо, та висловлює думку про те, що Верховний Суд мав би напрацювати сталу і конкретну практику, яка мала би змогу вирішити цю проблему, оскільки станом на сьогодні його позиції доволі «розмиті», не надають нижчестоящим судам конкретного алгоритму, який мав би застосовуватися в ході вирішення питань про забезпечення позову [3, с. 18].

Отже, **метою дослідження** є визначити, які обставини, з огляду на актуальну судову практику, можуть доводити наявність очевидних ознак протиправності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень як підставу для забезпечення адміністративного позову.

Для застосування підстави забезпечення позову, яка передбачена п. 2 ч. 2 ст. 150 КАС України, від суду вимагається надати правову оцінку правовідносинам сторін, що, за загальним правилом, є завданням суду

на стадії ухвалення остаточного судового рішення, а не під час розгляду питання про забезпечення адміністративного позову. Приходячи до висновку про очевидно протиправний характер оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності, суд фактично може створити для відповідача сумнів в об'єктивності і неупередженості складу суду і створити підставу для його відводу. Адже цей висновок суду так чи інакше відображає точку зору складу суду на майбутній результат розгляду справи по суті. Саме тому, така підстава забезпечення позову як очевидна протиправність, є винятковою. Важливо розуміти, що перелік з двох підстав вжиття заходів забезпечення позову, наведений у ч. 2 ст. 150 КАС України, містить сполучник «або». А це означає, що звертаючись із заявою про забезпечення позову, заявник не обов'язково повинен доводити очевидну протиправність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності, а достатнім буде доведення першої підстави забезпечення позову (утруднення / унеможливлення захисту прав / виконання рішення). Протилежний підхід означав би винятковий характер інституту забезпечення адміністративного позову як такого і фактично нівелював би мету існування цього правового інституту.

Погоджуючись із тим, що відсутня необхідність доводити одночасно обидві підстави, Верховний Суд все ж таки застерігає проти розширювального тлумачення цих підстав. Зокрема, в пункті 14 постанови Верховного Суду від 01 червня 2022 року у справі № 580/5656/21 зазначається, що підстави забезпечення позову, передбачені частиною другою статті 150 КАС України, є оціночними, тому суд повинен у кожному випадку, виходячи з конкретних доказів, встановити, чи є хоча б одна з названих обставин, і оцінити, чи не може застосуванням заходів забезпечення позову бути завдано ще більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти [4].

Критерії очевидності ознак протиправності предмету оскарження можна знайти в практиці Верховного Суду. Зокрема, в постанові від 24 вересня 2019 року у справі № 640/6311/19 зазначив, що «очевидні ознаки» мають на перший погляд свідчити про наявність достатньо вагомих підстав для сумнівів у правомірності оскаржуваного акту. В даній конкретній справі позивач оскаржував нормативно-правовий акт, стверджуючи про те, що він не відповідає вимогам чіткості, узгодженості, визначеності, «якості закону», однак Верховний Суд відзначив, що оцінка відповідності нормативно-правового акту цим критеріям має бути надана саме під час судового розгляду справи по суті позовних вимог [5]. Отже, очевидний характер протиправності нормативно-правового акту можливий фактично лише тоді, коли він буквально суперечить актам вищої юридичної сили; якщо ж висновок про протиправність вимагає ретельного аналізу якості нормативного

тексту та системного тлумачення його положень в їхньому взаємозв'язку, то висновок про очевидну протиправність при вжитті заходів забезпечення позову буде передчасним.

Переходячи до оцінки очевидного характеру протиправності акта індивідуальної дії, звернемо увагу на постанову Верховного Суду від 16 грудня 2020 року у справі № 640/6840/20. В цій справі суб'єкт господарювання оскаржував постанову Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) про накладення на нього штрафу в розмірі 1,7 млн. грн. і в порядку забезпечення позову просив зупинити дію цього рішення. При цьому посилався, в тому числі, на його очевидну протиправність. Суд касаційної інстанції не погодився з доводами позивача. Він зазначив, що суди фактично, не розглядаючи справи по суті, не перевіряючи фактичних обставин справи та не досліджуючи докази, погодилися із твердженням заявника про наявність у діях та рішеннях Нацкомісії порушень закону. Водночас, ознаки протиправності оспорюваних рішень відповідача не були очевидними, а фактичні обставини справи підлягають встановленню та доведенню на підставі відповідних доказів та аналізу норм права, які регулюють спірні правовідносини, під час розгляду справи по суті. Сам по собі факт прийняття відповідачем рішень, які стосуються прав та інтересів позивача, не може автоматично свідчити про те, що такі рішення є очевидно протиправними і невжиття заходів забезпечення позову може істотно ускладнити виконання рішення суду, а факт порушення прав та інтересів позивача підлягає доведенню у встановленому законом порядку [6]. Як бачимо, наразі немає чітких критеріїв того, чи є протиправність оскаржуваного акту індивідуальної дії очевидною, чи ні. За відсутності таких критеріїв, практично в будь-якому випадку можна вказати, що обставини протиправності будуть досліджені на стадії розгляду справи по суті. Слід дійти висновку, що така підстава заяв про забезпечення позову як очевидна протиправність оскаржуваного акта – у більшості випадків не може бути визнана судами обґрунтованою.

В постанові Верховного Суду від 29 квітня 2021 року у справі № 808/2206/18 висловлено позицію щодо стандарту доказування досліджуваної підстави забезпечення позову – «поза обґрунтованим сумнівом». В постанові зазначено, що суд, який застосовує заходи забезпечення позову з підстав наявності очевидних ознак протиправності (...) повинен бути переконаний у тому, що відповідне рішення явно суперечить вимогам закону за критеріями, визначеними частиною другою статті 2 КАС України, порушує права, свободи або інтереси позивачів і вжиття заходів забезпечення позову є дієвим способом запобігання істотним та реальним негативним наслідкам таких

порушень. У іншому випадку, висновки суду про наявність очевидних ознак протиправності оспорюваного рішення та порушення ним прав, свобод чи інтересів позивачів до розгляду справи по суті, свідчать про наперед сформовану судом правову позицію по справі. Отже, вирішуючи питання про вжиття заходів забезпечення позову, суд має встановити наявність саме таких ознак, які свідчать про протиправність оскаржуваного рішення поза обґрунтованим сумнівом, а не встановлювати правомірність/протиправність оскаржуваного рішення на цій стадії [7]. Стандарт «поза обґрунтованим сумнівом» є близьким (синонімічним) поняттям до стандарту «поза розумним сумнівом», який, в свою чергу, притаманний кримінальному судочинству. Отже, з одного боку можна дійти висновку, що на заявника, який посилається на цю підставу, покладається підвищений обов'язок довести, що немає жодного обґрунтованого сумніву в тому, що оспорюване ним рішення, дія чи бездіяльність є протиправним. З іншого боку, відкритим залишається питання співвідношення стандарту «поза обґрунтованим сумнівом» із положенням ч. 2 ст. 77 КАС України, згідно з яким, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [8].

Втім, у практиці Верховного Суду мали місце випадки, коли він погоджувався із доводами заявників про очевидну протиправність оскаржуваних рішень суб'єктів владних повноважень і погоджувався із необхідністю забезпечення позову саме на цій підставі. В якості прикладу наведемо постанову від 12 березня 2020 року у справі № 640/13543/19, в якій предметом оскарження була постанова НКРЕКП про встановлення тарифу на послуги з передачі електричної енергії. Заявник зазначав, що очевидні ознаки протиправності наведеної постанови полягають у тому, що Конституція України не наділяє НКРЕКП наразі у його правовому статусі повноваженнями у реалізації цінової політики у сфері енергетики. Суд першої інстанції, забезпечуючи позов, послався на висновки Конституційного Суду України, викладені в рішенні від 13 червня 2019 року у справі № 5-р/2019. Погоджуючись із судовими рішеннями попередніх інстанцій про забезпечення позову, Верховний Суд зазначив, що оскаржувана постанова прийнята саме шляхом реалізації положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», які визнано неконституційними [9].

Ще одним прикладом врахування Верховним Судом очевидних ознак протиправності оскаржуваного рішення є постанова від 20 травня 2020

року у справі № 640/11330/19. Предметом спору в цій справі була постанова про встановлення тарифу; суд першої інстанції в порядку забезпечення позову зупинив дію цієї постанови. Верховний Суд погодився із висновком про наявність очевидних ознак протиправності оскаржуваної постанови. Такий висновок суду ґрунтується на тому, що відповідно до Порядку формування тарифу на послуги з диспетчерського (оперативно-технологічного) управління, затвердженого постановою НКРЕКП від 22.04.2019 № 586, період, на який здійснюється розрахунок тарифу, є календарний рік. Однак, оскаржуваною постановою тариф на послуги з диспетчерського (оперативно-технологічного) управління затверджено не на календарний рік, а на значно менший період, враховуючи, що таку постанову прийнято після 01.06.2019 [10].

Висновки. Отже, для того щоб визнати оскаржуване рішення (дію, бездіяльність) таким, що має очевидні ознаки протиправності, має бути достатньо однієї простої логічної послідовності (наприклад: положення закону визнані неконституційними – підзаконний акт було прийнято на виконання цих положень – отже підзаконний акт є очевидно протиправним). Тобто у будь-якого незацікавленого стороннього спостерігача має одразу сформуватися переконання про очевидну протиправність, яке виключає розумні сумніви. Обґрунтування очевидної протиправності не може бути великим за обсягом, адже інакше протиправність не буде очевидною. В протилежному разі це означатиме, що суд, до прийняття остаточного рішення у справі, вже наперед сформує свою точку зору щодо предмету оскарження, що є недопустимим.

Література:

1. Шерстюк Г.М. Забезпечення адміністративного позову. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 5. Том 2. С. 204-210. URL: http://www.lvppp.in.ua/vip/2019/5/tom_2/39.pdf.
2. Марцинкевич С.А. Щодо підстав забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 42. Том 2. С. 77-80. URL: https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part_2/22.pdf.
3. Вербіцька М. Забезпечення позову у господарському й адміністративному судочинстві: порівняльно-правовий аспект (частина друга). *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 3 (35). С. 14-18. URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1685/1745>.

4. Постанова Верховного Суду від 01 червня 2022 року у справі № 580/5656/21 про визнання протиправним та скасування рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104580056>.

5. Постанова Верховного Суду від 24 вересня 2019 року у справі № 640/6311/19 про визнання протиправною та нечинною постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2019 року № 218. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84621930>.

6. Постанова Верховного Суду від 16 грудня 2020 року у справі № 640/6840/20 про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93595035>.

7. Постанова Верховного Суду від 29 квітня 2021 року у справі № 808/2206/18 про визнання дій незаконними та скасування рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96654819>.

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

9. Постанова Верховного Суду від 12 березня 2020 року у справі № 640/13543/19 про визнання протиправними та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88150304>.

10. Постанова Верховного Суду від 20 травня 2020 року у справі № 640/11330/19 про визнання протиправними та скасування постанов. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89325734>.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-79>

МІГРАЦІЙНА СКЛАДОВА ДЕМОГРАФІЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

Діп І.І.

магістр права

ORCID ID: 0009-0000-6540-8726

Широкомасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 р., спричинила руйнівні наслідки для військових, цивільного населення та критичної інфраструктури України.