

УДК 347.998.85

О.В. Кравчук

ПОРЯДОК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Стаття присвячена дослідженню порядку забезпечення позову в адміністративному судочинстві. На основі аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України та судової практики виокремлюються основні процесуальні проблеми, які виникають при застосуванні забезпечення адміністративного позову та пропонуються шляхи їх вирішення. Досліджено вимоги до заяви про забезпечення позову та зроблено висновки про недоцільність залишення без руху заяви про забезпечення позову. У контексті дотримання принципу диспозитивності розглянуте право суду самостійно ініціювати забезпечення позову. Обґрунтовано пропозиції щодо можливості заміни складу суду, який розглядає заяву про забезпечення позову. Увага приділена питанню виконання судових рішень про забезпечення позову.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративний позов, забезпечення позову, принципи адміністративного судочинства, захист прав і свобод особи.

DOI 10.34079/2226-3047-2020-11-20-130-137

У системі конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина чільне місце відводиться судовому контролю за публічним управлінням. Так, завданням адміністративного судочинства проголошене справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (частина перша статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України).

Забезпечення адміністративного позову визнається правниками одним із найбільш ефективних інструментів досягнення мети адміністративного судочинства. Прийнята у 2017 році нова редакція Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України) беззаперечно сприяла посиленню дієвості вказаного правового інституту. Однак, як свідчить правозастосовча практика, законодавчі зміни не є підставою для припинення наукового пошуку щодо правової природи, значення та особливостей інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

Дослідженню інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві присвячена порівняно невелика кількість робіт. Окремі питання забезпечення позову загалом та вказаного процесуального інституту в адміністративному судочинстві розглядалися О.В. Джуринським, І.В. Діордіцею, С.А. Марцинкевичем, Г.А. Медвідчук, М.Ю. Старилімовим, В.А. Сьоміною, О.А. Шурином. Разом з тим, враховуючи ґрунтовні вищеозначені зміни до процесуального законодавства, відкритим для дискусії та подальшої наукової розробки вважаємо зокрема, питання щодо процесуального порядку забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Викладене обумовлює актуальність теми цієї статті.

Відтак, метою цього дослідження є аналіз унормованого КАС України порядку забезпечення позову та формування пропозицій, які дозволять подолати виявлені проблеми.

Стаття 153 Кодексу адміністративного судочинства України допускає вжиття судом заходів забезпечення адміністративного позову як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи.

Необхідною передумовою для прийняття до розгляду судом заяви про забезпечення позову, яка процесуальним законом висувається до заяви про забезпечення позову, є дотримання вимог щодо змісту і форми такої заяви.

Так, зокрема, заява про забезпечення позову подається в письмовій формі та повинна містити: 1) найменування суду; 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові - для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України; реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності; або номер і серію паспорта для фізичних осіб - громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти; 3) предмет позову та обґрунтування необхідності забезпечення позову; 4) захід забезпечення позову, який належить застосувати, з обґрунтуванням його необхідності; 5) інші відомості, потрібні для забезпечення позову.

Водночас, закон висуває додаткові вимоги до заяв про забезпечення позову, які подаються до відкриття провадження у справі: у такій заяві додатково зазначаються повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) інших осіб, які можуть отримати статус учасника справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштові індекси, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, а також відомі заявнику: реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серія паспорта для фізичних осіб - громадян України, номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Крім того, у відповідності до вимог частини четвертої статті 152 КАС України до заяви додаються документи, що підтверджують сплату судового збору у встановлених порядку і розмірі.

Недотримання вищезначених вимог є підставою для повернення заяви про забезпечення позову без розгляду відповідно до частини сьомої статті 154 Кодексу адміністративного судочинства України.

У зв'язку з цим деякими правниками висловлюються пропозиції щодо передбачення у процесуальних кодексах України можливості залишення заяви про забезпечення позову без руху (Алексеева, 2015, с.24). На нашу думку, залишення без руху заяви про забезпечення позову не сприятиме процесуальній економії та виконанню мети інституту забезпечення позову, адже заявник після повернення без розгляду заяви про забезпечення позову не обмежений у праві виправити допущені недоліки та повторно звернутися до суду з аналогічними вимогами.

У юридичній спільноті усталеною є думка про те, що забезпечення позову – захід, спрямований на захист прав позивача і, відповідно має ініціюватися виключно самим позивачем (Константий, 2015, с.258-259). Однак, КАС України (єдиний серед процесуальних кодексів) наділяє суд правом вжиття заходів забезпечення позову з власної ініціативи.

Такий, збережений у 2017 році після внесення змін до КАС України підхід, спричинив ряд негативних відгуків науковців. Наголошується, серед іншого, що

наділення суду правом ініціювати вжиття заходів забезпечення позову суперечить принципу диспозитивності.

Нелогічним вважає надання суду право ініціювати забезпечення позову Марцинкевич С.А., посиляючись також на те, що КАС України обов'язковою умовою вжиття заходів забезпечення позову закріплює подання до суду заяви про вжиття забезпечення позову та сплату судового збору, які суд позбавлений реалізувати з об'єктивних причин. Науковець пропонує вилучити суд із переліку суб'єктів ініціювання забезпечення позову та водночас доповнити статтю 171 КАС України пунктом, який би передбачав в ухвалі про відкриття провадження у справі вказівку на право позивача подати заяву про забезпечення позову (Martsynkevych, 2019, с.41).

На наше переконання, включення суду до переліку суб'єктів ініціювання забезпечення адміністративного позову не лише не суперечить принципу диспозитивності, але й обумовлене саме специфічним змістовним наповненням такого принципу в адміністративному судочинстві.

Слушно наголошують науковці на тому, що з огляду на особливий характер публічноправових відносин, диспозитивність в адміністративному судочинстві в певній мірі обмежена і підконтрольна суду, і тому втручання суду обумовлене, власне, публічним характером спорів і полягає у тому, що результати їхнього вирішення можуть стосуватися широкого кола осіб, а не тільки осіб у судовому процесі. Щоб збалансувати нерівні вихідні можливості сторін, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі, щоб сприяти особі у захисті її прав та інтересів, оскільки вона зазвичай не обізнана з особливостями юриспруденції і може не розуміти правове значення своїх дій для захисту її прав та інтересів. Таким чином, реалізація диспозитивних прав в адміністративному судочинстві знаходиться під дієвим контролем суду, метою якого є захист прав, свобод та інтересів сторін та інших осіб (Сербан, 2015, с.78).

За таких умов ініціювання судом забезпечення адміністративного позову варто розглядати як один із особливих проявів принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві, поряд із правом суду виходити за межі позовних вимог.

Разом з тим варто зауважити, що суди вкрай рідко самостійно ініціюють вжиття заходів забезпечення позову. У Єдиному державному реєстрі судових рішень наявні лише поодинокі ухвали про вжиття заходів забезпечення позову виключно за ініціативою суду. Натомість досить активно адміністративні суди реалізують таке право, обираючи інший, аніж запропонований заявником, вид забезпечення позову.

В силу вимог статті 153 Кодексу адміністративного судочинства України заява про забезпечення позову подається: 1) до подання позовної заяви - до суду, до якого має бути подано позов за правилами підсудності, встановленими цим Кодексом; 2) одночасно з пред'явленням позову - до суду, до якого подається позов за правилами підсудності, встановленими цим Кодексом; 3) після відкриття провадження у справі - до суду, у провадженні якого перебуває справа.

Частина друга вказаної статті КАС України містить застереження, за яким у разі подання заяви про забезпечення позову до подання позовної заяви заявник повинен подати відповідну позовну заяву протягом десяти днів з дня постановлення ухвали про забезпечення позову.

Водночас, неунормованим залишається питання щодо правових наслідків звернення особи із заявою про забезпечення позову до подання позовної заяви із порушенням правил підсудності, встановлених КАС України.

Наразі у таких ситуаціях суди або відмовляють по суті у забезпеченні позову або, керуючись аналогією закону, повертають без розгляду заяву про забезпечення позову.

На наш погляд, невідповідність заяви про забезпечення позову, поданої до подання позову правилам підсудності, варто було б безпосередньо у КАС України визначити підставою для повернення такої заяви без розгляду.

Надалі вважаємо за необхідне звернутись до питання порядку розгляду заяви про забезпечення позову, що встановлений статтею 154 КАС України. Так, заява про забезпечення позову розглядається судом, у провадженні якого перебуває справа або до якого має бути поданий позов, не пізніше двох днів з дня її надходження, без повідомлення учасників справи.

Окремо слід звернути увагу на питання дотримання строку розгляду заяви про забезпечення позову у випадку настання обставин, які унеможливають своєчасний розгляд такої заяви суддею, в провадженні якого перебуває відповідна адміністративна справа: перебування судді у відпустці, відрядженні, його тимчасова непрацездатність тощо.

КАС України, загалом допускаючи можливість перерозподілу адміністративної справи чи пов'язаних зі справою заяв, оминув своєю увагою питання перерозподілу заяви про забезпечення позову. Водночас, забезпечення позову – процесуальний захід, щодо якого обґрунтовано висувуються чи не найбільш високі вимоги в частині оперативності його розгляду та вирішення.

У даному контексті заслуговує на увагу підхід, застосований щодо аналогічної проблеми Вищим спеціалізованим судом з розгляду цивільних та кримінальних справ, який витлумачив поняття «суд» не як конкретного суддю, а загалом як орган державної влади, який здійснює захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод та законних інтересів. За таких умов ВССУ дійшов висновку, що у разі хвороби чи відсутності з іншої поважної причини на роботі судді, у провадженні якого перебуває справ, заява про забезпечення позову автоматизованою системою документообігу суду розподіляється іншому судді, який може її розглянути, оскільки судді діють від імені суду (Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, 2013).

Не спростовуючи в цілому зауважень про те, що такий підхід порушує встановлений частиною тринадцятою статті 31 КАС України принцип безпосереднього розгляду справи одним і тим складом суду (Головко, 2016, с.28), зауважимо, що перерозподіл заяви про забезпечення позову іншому складу суду видається нам співмірним та пропорційним заходом, спрямованим на забезпечення ефективного судового захисту та реального виконання рішення суду.

Задля усунення означеної проблеми слід доповнити статтю 154 КАС України положенням про те, що подана заява про забезпечення позову невідкладно передається для повторного автоматизованого розподілу у разі, якщо суддя у визначених законом випадках не може розглянути таку заяву у строк, встановлений частиною першою цієї статті.

У межах даного дослідження слід зацентувати увагу на тому, що стаття 154 Кодексу презюмує розгляд заяви про забезпечення позову без повідомлення учасників справи.

Суд, розглядаючи заяву про забезпечення позову, може викликати особу, яка подала заяву про забезпечення позову, для надання пояснень або додаткових доказів, що підтверджують необхідність забезпечення позову.

Водночас, призначення такої заяви до розгляду у судовому засіданні з повідомленням заінтересованих сторін у розумінні частини третьої статті 154 КАС

України є винятковим випадком, коли наданих заявником пояснень та доказів недостатньо для розгляду заяви про забезпечення позову.

Погодимось із думкою правників про те, що повідомлення відповідача та інших зацікавлених осіб про подану заяву про забезпечення позову надасть можливість вжити заходів щодо усунення (приховування) об'єкта забезпечення позову та може призвести до неефективності вжитих заходів забезпечення позову та до того, що реальність виконання рішення в майбутньому буде під загрозою (Іванюта, 2013, с.94).

Принагідно зауважимо, що принцип змагальності у даному випадку компенсується можливістю оскаржити ухвалу про забезпечення позову в апеляційному порядку. Проте, оскарження такої ухвали не зупиняє її виконання.

Згідно з частиною п'ятою статті 154 КАС України про забезпечення позову або про відмову у забезпеченні позову суд постановляє ухвалу. Щодо форми та змісту такої ухвали застосовними є вимоги статті 248 КАС України. Разом з тим, мотивуючи таку ухвалу, в силу положень частини другої статті 151 КАС України, у разі задоволення заяви про забезпечення позову, суд зобов'язаний надати свою мотивацію щодо співмірності вжитих заходів забезпечення заявленим вимогам та щодо врахування співвідношення прав (інтересу), про які просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для зацікавлених осіб.

У чинній редакції КАС України, на відміну від Цивільного та Господарського процесуальних кодексів, законодавець вдався до вичерпного переліку видів забезпечення позову, які можуть бути застосовані судом. Відповідно до частини першої статті 151 КАС України позов може бути забезпечено: 1) зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; 2) заборонаю відповідачу вчиняти певні дії; 4) заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; 5) зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

При цьому частина третя вказаної статті КАС України встановлює і ряд обмежень щодо забезпечення позову. Так, не допускається забезпечення позову шляхом: 1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії; 2) зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку; 3) зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків; 4) зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України заборони або обов'язку вчиняти певні дії; 5) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення; 6) зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх встановлення (формування, розрахунку); 7) зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, встановлення заборони

Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Вбачається, що встановлення таких обмежень покликане захистити інститут забезпечення позову від зловживань та упередити випадки, коли адміністративний позов подається до суду виключно з метою його забезпечення.

Порядок виконання судових рішень про забезпечення позову, попри намагання законодавця новелізувати його, лишається наразі практично невирішеним. Зокрема, дотепер існує окреслена науковцями проблема щодо виконання ухвал про забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативно-правового акта. Так, під дію такого акта може підпадати значна кількість суб'єктів, які у випадку прийняття судом ухвали про зупинення НПА, можуть і не здогадуватися про таку обставину і продовжувати виконувати його приписи (Сьоміна, 2007, с.111). Внесене частиною п'ятою статті 151 КАС України застереження про те, що зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову допускається лише у разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта, дещо знизило масштаб означеної проблеми, але не вирішило її остаточно. На нашу думку, потребує розробки особливий механізм виконання таких ухвал: можливо, шляхом упровадження спеціального реєстру, до якого вноситимуться відомості щодо вжиття заходів забезпечення позову.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві довів свою дієвість. Усунення виявлених нормативних прогалин та обумовлених ними недоліків правозастосування надалі сприятиме посиленню ваги та ефективності інституту забезпечення позову у виконанні завдань адміністративного судочинства.

Бібліографічний список

- Алексеева, Н.С., 2015. Порядок забезпечення позову у цивільному судочинстві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*, 16(2), с. 22-25.
- Головко, К., 2016. Спірні питання порядку розгляду заяв про забезпечення позову в цивільному судочинстві. *Підприємництво, господарство і право*, 12, с.24-31.
- Іванюта, Н.В., 2013. *Забезпечення позову в господарському судочинстві*. Донецьк: Юго-Восток.
- Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, 2013. Інформаційний лист № 10-72/0/4-13 «Про деякі питання застосування норм ЦПК». *Закон і Бізнес*. [онлайн] Доступно: <https://zib.com.ua/ua/13938informaciyniy_list_vss_vid_16012013__10720413_pro_deyaki_p.html> (Дата звернення 5 червня 2020).
- Константий, О.В., 2015. *Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики*. Доктор наук. Автореферат. Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого, Харків.
- Сербан, Ф.І., 2015. Кореляція принципу офіційності і принципів змагальності та диспозитивності в адміністративному судочинстві. *Юридична наука*, 7, С. 74-82.
- Сьоміна, В.А., 2007. *Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 13, с.105-111.
- Martsynkevych, S.A., 2019. The Right to Initiate Actions to Secure a claim in Administrative Proceedings. *European reforms bulletin*, 3, p.38-45.

References

- Aliexsieieva, N.S., 2015. Poriadok zabezpechennia pozovu u tsyvilnomu sudochynstvi Ukrainy [The order of claim securing in civil proceedings in Ukraine]. *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Jurisprudence*, 16(2), p.22-25.
- High Specialized Court of Ukraine for Civil and Criminal Cases, 2013. Informatiinyi lyst № 10-72/0/4-13 "Pro deiaki pytannia zastosuvannia norm TsPK» [Information letter № 10-72 / 0 / 4-13 "On some issues of application of CPC norms"]. *Zakon i Biznes*. [online] Available at: <https://zib.com.ua/ua/13938informaciyniy_list_vss_vid_16012013__10720413_pro_deyaki_p.html> (Accessed 5 June 2020).
- Holovko, K., 2016. Spirni pytannia poriadku rozghliadu zaiav pro zabezpechennia pozovu v tsyvilnomu sudochynstvi [Controversial issues of the procedure of claim securing in civil proceedings in Ukraine]. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 12, p.24-31.
- Ivaniuta, N.V., 2013. *Zabezpechennia pozovu v hospodarskomu sudochynstvi [Securing a lawsuit in commercial litigation]*. Donetsk: Yuho-Vostok.
- Konstantiy, A.V., 2015. *Zakhyst prav fizychnykh ta yurydychnykh osib v administratyvnomu sudochynstvi: problemy teorii i praktyky [Defense of rights of physical and juridical persons in administrative justice: theory and practice problems]*. Ph.D. Abstract. Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkov.
- Martsynkevych, S.A., 2019. The Right to Initiate Actions to Secure a claim in Administrative Proceedings. *European reforms bulletin*, 3, p.38-45.
- Serban, F.I., 2015. Koreliatsiia pryntsyphu ofitsiinosti i pryntsyypiv zmahalnosti ta dyspozytyvnosti v administratyvnomu sudochynstvi [Correlation principle of formality and adversarial and discretionary principles in administrative proceedings]. *Juridical science*, 7, p.74-82.
- Somina, V.A., 2007. Zabezpechennia pozovu v administratyvnomu sudochynstvi [Securing a lawsuit in administrative proceedings]. *Public Administration and Local Government*, 13, p. 105-111.

O. Kravchuk

PROCEDURE FOR SECURING A CLAIM IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY

The article deals with the procedure for securing a claim in administrative proceedings. Based on the analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and judicial practice, the main procedural problems that arise when applying the security of an administrative claim are identified and ways to solve them are proposed. The requirements to the statement on securing the claim are investigated and conclusions are made about the inexpediency of leaving the statement on securing the claim without motion. In the context of compliance with the principle of dispositivity, the right of the court to independently initiate securing a claim is considered. The proposals on the possibility of replacing the composition of the court considering the application for securing the claim are substantiated. Attention is paid to the issue of execution of court decisions on securing the claim.

It is noted that the issue of the legal consequences of a person's application to secure a claim before filing a claim in violation of the rules of jurisdiction established by the Code of Administrative Procedure of Ukraine remains unregulated.

At present, in such situations, the courts either refuse in essence to secure the claim or, by analogy with the law, return the application for securing the claim without consideration.

It is determined that the inconsistency of the application for securing a claim filed before filing a claim with the rules of jurisdiction should be determined directly in the Code of Administrative Procedure of Ukraine as a ground for returning such an application without consideration.

The issue of the procedure for consideration of the application for securing a claim established by Article 154 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine is considered. Thus, the application for securing the claim is considered by the court in which the case is pending or to which the claim must be filed, not later than two days from the date of its receipt, without notifying the parties to the case.

The issue of observance of the term of consideration of the statement on securing the claim in case of occurrence of circumstances which make impossible consideration of such statement by the judge in which carrying out there is a corresponding administrative case is separately considered: stay of the judge on leave, business trip, his temporary incapacity, etc.

Key words: administrative court, administrative claim, securing the claim, principles of administrative proceedings, protection of individual rights and freedoms.

Стаття надійшла до редакції: 20.10.2020 р.