

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено виокремленню основних проблемних питань застосування інституту забезпечення адміністративного позову в Україні. Проаналізовано ухвали про забезпечення адміністративного позову, а також надано оцінку декільком ухвалям з точки зору правильності (неправильності) застосування інституту забезпечення адміністративного позову. Вказано на важливість застосування інституту забезпечення адміністративного позову в Україні на основі прикладу застосування цього інституту в Польщі. Запропоновано шляхи вирішення виокремлених проблем застосування забезпечення адміністративного позову.

Ключові слова: адміністративний позов, адміністративний суд, забезпечення адміністративного позову, мотивування, позивач, ухвала суду.

**Медвідчук Ганна
Василівна,**

студентка ОКР
«Магістр» 2 року
навчання юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

З розвитком публічно-правових відносин все більшою стає необхідність удосконалення окремих інститутів адміністративного процесу в Україні. Інститут забезпечення адміністративного позову повинен бути ефективним засобом захисту прав позивача. Цей інститут спрямований на реалізацію завдання адміністративного судочинства. Актуальність запропонованої теми полягає в недостатньому дослідженні інституту забезпечення адміністративного позову в Україні та нечастим застосуванням адміністративними судами цього інституту. Питаннями дослідження інституту забезпечення адміністративного позову займалися Ю. О. Гаврилюк, І. В. Діордіца, В. А. Сьоміна, О. О. Пашенко, С. А. Кузнєцов.

Забезпечення адміністративного позову — це процесуальна дія судді, спрямована на тимчасовий захист позивача в адміністративному процесі шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, або заборону вчиняти певні дії.

Інститут забезпечення позову в адміністративному процесі повинен бути однією з умов реалізації завдання адміністративного судочинства, спрямованого на захист прав, свобод особи в публічно-правових відносинах.

У країнах Європейського Союзу питання забезпечення адміністративного позову є важливою умовою реалізації справедливої адміністративного судочинства.

Наприклад, рішення Верховного адміністративного суду Польщі від 1 квітня 2015 року, у якому особа оскаржувала рішення адміністративного органу про залишення території Польщі у визначений термін (30 днів) і просила зупинити дію оскарженого рішення на час судового розгляду справи.

Спочатку особа звернулася до голови Управління в справах іноземців та Ради з питань біженців Польщі, де їй відмовили в задоволенні клопотання.

Пізніше вона звернулася до Регіонального адміністративного суду Варшави та просила призупинити виконання оскарженого рішення, оскільки його виконання призведе до неоправних наслідків для заявника, відповідно до яких він не зможе брати участь у судовому розгляді його справи. Регіональний суд відмовив у клопотанні.

Особа звернулася до Верховного адміністративного суду, який задовольнив клопотання, мотивуючи своє рішення таким: Верховний адміністративний суд постановив, що рішення про відмову заявнику в тимчасовому зупиненні дії рішення адміністративного органу являє собою пряму загрозу неоправних наслідків для нього. Надання тимчасового захисту шляхом призупинення дії рішення, відповідно до якого заявник зобов'язаний покинути територію, гарантує право на справедливий судовий розгляд, право на судовий

захист і право бути присутнім під час судового розгляду справи [3].

Така позиція Верховного адміністративного суду Польщі підтверджує важливість інституту забезпечення позову й визначає цей інститут як складову права на справедливий судовий захист. Для вдосконалення інституту забезпечення адміністративного позову в Україні можна скористатися застосуванням цього інституту в Польщі.

Багато науковців вважають, що інститут забезпечення адміністративного позову в Україні супроводжується проблемами та потребує вдосконалення, зокрема:

1) суд, забезпечуючи адміністративний позов шляхом зупинення дії адміністративного акта, фактично вирішує спір по суті, оскільки визнає протиправність такого акта;

2) можливі зловживання позивачами своїм правом на забезпечення адміністративного позову;

3) недостатність способів забезпечення адміністративного позову;

4) немотивування ухвал про забезпечення адміністративного позову;

5) поширені відмови в забезпеченні адміністративного позову є наслідком страху суддів бути притягненими до дисциплінарної відповідальності.

Проаналізувавши 100 ухвал адміністративних судів України про забезпечення позову, серед яких 18 були про задоволення клопотання позивача про забезпечення позову, пропонуємо розглянути декілька прикладів.

Прикладом помилкового застосування забезпечення адміністративного позову є справа, коли Маневицька РССТ подала заяву про вжиття заходів

забезпечення адміністративного позову, відповідно до якої просила зупинити дію рішення Департаменту соціального захисту Волинської обласної державної адміністрації про визначення переможця відкритих торгів за предметом державної закупівлі послуги щодо забезпечення харчуванням за контрактом, а також заборонити відповідачу укласти з ТОВ «Транс Логістик Центр» договір про державну закупівлю відповідно до вимог документації конкурсних торгів.

Заява вмотивована тим, що обставини справи підтверджують очевидну протиправність оскаржуваних дій і рішень відповідача у справі, прийнятих у ході процедури державної закупівлі. Крім того, у разі укладення відповідачем договору про державну закупівлю з ТОВ «Транс Логістик Центр», це призведе до завдання значних збитків позивачу, оскільки для надання послуг, що становили предмет закупівлі, було зарезервовано основні засоби, робочу силу, кредитні кошти тощо, відповідно для відновлення порушених прав позивача йому доведеться прикласти значних, додаткових та економічно невиправданих зусиль звернення до суду щодо оскарження договорів про державну закупівлю [6].

Суд задовольнив заяву про забезпечення позову, проте, вважаємо, що в цьому випадку потрібно було відмовити в клопотанні з огляду на таке.

По-перше, предметом спору було визнання незаконним рішення Департаменту соціального захисту Волинської обласної державної адміністрації про визначення переможця відкритих торгів за предметом державної

закупівлі послуги щодо забезпечення харчуванням за контрактом і, застосувавши забезпечення позову, суд вирішив «наперед», що рішення є незаконним.

По-друге, суд не врахував те, що переможець конкурсних торгів при зупиненні рішення та забороні укладання з ним контракту може також понести значних збитків, що суперечить правилам застосування інституту забезпечення адміністративного позову. В іншому випадку — суд мав би визначити, яка сторона, можливо, понесе більше збитків.

По-третє, що в цьому випадку було порушено права третіх осіб, зокрема дітей, оскільки відповідач мав укласти договір з ТОВ щодо надання послуги з харчування дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи в навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення Волинської області, а забезпечення позову в цьому випадку вплине на термін укладення такого контракту. Цей пункт також суперечить застосуванню забезпечення адміністративного позову, оскільки при застосуванні зазначеного інституту суд повинен враховувати можливе порушення прав позивача, відповідача, а також третіх осіб.

Тобто, суд своєю ухвалою не врахував декілька важливих положень, які вказують на те, що необхідно було б відмовити в клопотанні позивача про забезпечення адміністративного позову. Зазначений приклад вказує на те, що, хоча суд застосував інститут забезпечення адміністративного позову, він це зробив без врахування важливих положень, які потрібно

було проаналізувати, вирішити правильність можливого застосування вказаного засобу, визначити баланс між застосуванням і незастосуванням інституту забезпечення адміністративного позову, і, відповідно, прийняти правильне рішення.

Прикладом незастосування судом інституту забезпечення адміністративного позову при існуванні реальної загрози правам позивача є випадок, коли позивач заявив клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову шляхом заборони будь-яким особам проводити будь-які будівельні роботи, роботи з реконструкції будівлі Гостинного двору.

Клопотання обґрунтовано тим, що зміна правового статусу будівлі Гостинного двору КМУ дозволила Публічному акціонерному товариству без додаткових погоджень, зокрема з Українським товариством охорони пам'яток історії та культури, тобто без врахування думки фахівців у цій сфері, здійснювати реконструкцію (перебудову) цієї споруди. У зв'язку з цим це може призвести до втрати автентичності будівлі Гостинного двору, що у свою чергу зведе нанівець архітектурну привабливість та історичну цінність Контрактової площі в м. Києві.

Суд вважає подану заяву необґрунтованою, оскільки в заявленому клопотанні та наданих до неї матеріалах не вбачається причинного зв'язку між прийнятою постановою Кабінету Міністрів України та будівельними роботами щодо реконструкції (перебудови) будівлі Гостинного двору під торгівельно-розважальний центр [7].

Вважаємо, що відмова суду в задоволенні клопотання позивача є необґрунтованою. У цій справі існує реальна загроза, тому що будівельні роботи, які ведуться, знищують автентичність і культурну цінність будівлі Гостинного двору, яку відновити буде просто неможливо. Аргумент суду про те, що він не вбачає причинного зв'язку між прийнятою постановою Кабінету Міністрів України та будівельними роботами щодо реконструкції (перебудови) будівлі Гостинного двору під торгівельно-розважальний центр, є некоректним. Будівельні роботи ведуться, тому що постановою Кабінету Міністрів України було виключено будівлю Гостинного двору зі списку пам'яток архітектури. У цій справі наявний очевидний зв'язок між постановою Кабінету Міністрів України та здійснюваними будівельними роботами.

При вирішенні питання застосування / незастосування забезпечення адміністративного позову суд повинен розглядати передумови можливого порушення прав позивача третіми особами, що, зокрема, призвело до спору. У зазначеному прикладі якраз яскраво відображається така ситуація, коли суд не реалізує завдання адміністративного судочинства, а просто шляхом нормативістського підходу до розуміння права не розглядає передумов порушення прав позивача.

Цей приклад також вказує на певну залежність судів від інших органів державної влади. Взаємозв'язок осіб з суб'єктами владних повноважень і є особливістю адміністративного судочинства, яке покликане, насамперед,

захищати права особи від неправомірних посягань на її права такими суб'єктами. Переважна більшість адміністративних спорів ініційована особами стосовно певних порушень їх прав суб'єктами владних повноважень.

Інститут забезпечення адміністративного позову покликаний захистити позивача, чим і реалізується завдання адміністративного судочинства, яке полягає в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [1].

Тому зазначений приклад вказує на існування очевидного порушення прав позивача, яке суд не бере до уваги та не захищає.

Також варто навести приклад, де суд правильно застосував інститут забезпечення позову: позивач подав до суду клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, у якому просить суд зупинити дію наказу Департаменту містобудування та архітектури ЛМР про видачу містобудівних умов та обмежень для забудови земельної ділянки, а також заборонити ОСОБА_1 та будь-яким іншим особам здійснювати будівельні роботи на земельній ділянці за вказаною адресою.

Клопотання обґрунтоване тим, що спорудження невикористаного корпусу та реконструкції з розширення гаража під СТО унеможливить будівництво діагностичного центру, оскільки вказані споруди заплановано будувати межа в межу, що є прямим порушенням п. п. «ж» п. 2.12 ДБН В.2.2-10-2001, яким визначено мінімальну відстань у розмірі 15 метрів між будь-якою громадською забудовою та медичними закладами.

Суд взяв до уваги доводи позивача про те, що продовження будівництва створює очевидну небезпеку заподіяння шкоди правам позивача, оскільки унеможливує спорудження ТОВ «Медична клініка «Обласний діагностичний центр» запланованого діагностичного центру на правах диспансера [8].

Аналізуючи цю ухвалу, можна відразу побачити ознаки протиправності рішення суб'єкта владних повноважень, тому прийняте рішення про забезпечення адміністративного позову є зрозумілим та обґрунтованим, а також суд дає оцінку всім фактичним обставинам, що склалися в зазначеній справі.

Проте нечасто в клопотаннях про забезпечення адміністративного позову існує така очевидна протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Саме тому часто суди неправильно приймають рішення про застосування / незастосування інституту забезпечення адміністративного позову.

Отже, проаналізувавши ухвали про забезпечення адміністративного позову, можна зазначити, що 18 ухвал про задоволення клопотання

щодо забезпечення адміністративного позову зі 100 — достатньо невелика кількість. До того ж, забезпечуючи адміністративні позови, суди часто допускають помилки, що можна побачити в прикладі, зазначеному вище. Тому інститут забезпечення адміністративного позову є важливим інститутом для дослідження, оскільки саме на практичному його застосуванні можна прослідкувати те, чи є він ефективним засобом захисту прав позивача, чи ні.

Важливою проблемою інституту забезпечення адміністративного позову є мотивування ухвал про забезпечення або відмову в забезпеченні адміністративного позову.

У разі задоволення клопотання про забезпечення позову, суди зазначають таке: «перевіривши матеріали справи, оскільки захист прав, свобод та інтересів позивача стане неможливим без вжиття заходів забезпечення позову і для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, суд приходять до висновку, що заяву про забезпечення адміністративного позову слід задовольнити» [4]. Універсальною тезою адміністративних судів у разі відмови в забезпеченні позову є: «суд приходять до висновку про відсутність підстав для вжиття заходів забезпечення позову, а тому відмовляє в задоволенні клопотання позивача про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову» [5]. Такі тези можна прослідкувати в багатьох ухвалях, де не зазначається мотивація суду, що є недопустимим для нормального функціонування адміністративного судочинства в Україні.

Вважаємо, що основним критерієм визначення правильності забезпечення / незабезпечення адміністративного позову має бути вмотивована ухвала суду. У будь-якому випадку ухвала повинна містити мотивацію судового рішення. На перший погляд, багато судових рішень містять мотиви їх винесення, але насправді являють собою певну видозміну позицій сторін або складені із цитат нормативних актів. Усі аргументи сторони, які є ґрунтовними, важливими та доречними, не мають залишатися поза увагою судів. Звичайно, є ухвали, у яких суд мотивує своє рішення про забезпечення / незабезпечення адміністративного позову, але таких ухвал небагато.

Мотивування судових рішень є механізмом контролю за здійсненням судочинства. Судове рішення має показувати стороні, що її почули. А коли ж суд використовує при прийнятті ухвали про забезпечення / відмову в забезпеченні адміністративного позову тези, що були зазначені вище, сторона не зможе належним чином оцінити мотивацію судового рішення. При прийнятті рішення про забезпечення адміністративного позову відповідач повинен зрозуміти, на підставі чого суд вирішив саме так. Так само і при прийнятті ухвали про відмову в забезпеченні позову, позивач повинен побачити, що його аргументи та клопотання були враховані та оцінені судом.

Судді адміністративних судів повинні розглядати клопотання про забезпечення адміністративного позову ретельно та постановляти ухвали обґрунтовано. Саме від цього буде

залежати достатній рівень захисту прав позивача.

Тому чинники, що впливають на рішення судді при вирішенні питання задоволення клопотання про забезпечення адміністративного позову, мають бути в межах «правового поля», а не з мотивів убезпечення себе від подальших невдоволень з боку учасників процесу. Аргументація позивача в клопотанні про забезпечення адміністративного позову суддею має бути належним чином оцінена. Суддя має визначити баланс між такою процесуальною дією (забезпечення позову) та наслідками цієї дії, а також чи не буде застосування забезпечення позову порушувати права інших осіб.

Підпункт «б» пункту 1 частини першої статті 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження за незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору [2].

Думка суддів про те, що, відмовляючи позивачу в забезпеченні адміністративного позову, вони убезпечать себе від дисциплінарної відповідальності, є хибною, оскільки невмотивоване рішення про відмову в забезпеченні адміністративного позову є також підставою притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Проте, виникає питання: чому судді продовжують приймати невмотивовані ухвали, якщо є підстава притягнення їх до дисциплінарної відповідальності?

Питання застосування забезпечення позову пов'язане з розсудом суду,

оскільки часто складно визначити баланс між застосуванням / незастосуванням забезпечення позову й наслідками, які можуть з'явитися у зв'язку з таким застосуванням / незастосуванням. Суддя, вирішуючи питання про забезпечення позову, повинен зважувати позицію позивача та відповідача, враховуючи те, чи допоможе така процесуальна дія кращому захисту прав та свобод людини і чи не буде вона суперечити правам та свободам інших. Вище було зазначено про випадки, коли суд, враховуючи можливе настання збитків позивачу, не враховує настання таких збитків відповідачем або третіми особами. Тому суд завжди повинен враховувати всі переваги та недоліки застосування інституту забезпечення адміністративного позову.

Дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих та апеляційних суддів здійснює Вища кваліфікаційна комісія суддів України, а щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України — Вища рада юстиції. У застереженнях щодо застосування дисциплінарної відповідальності на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вказано: Вища кваліфікаційна комісія суддів України не вправі надавати правову оцінку законності судових рішень, оскільки згідно з частиною першою статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами.

Виходячи з такого застереження, який тоді сенс віддавати повноваження притягати суддів до дисциплінарної відповідальності за невмотивовані

судові рішення, не маючи повноважень перевіряти вмотивованість таких рішень.

Виникає питання: чи може Вища кваліфікаційна комісія суддів України оцінити достатність / недостатність мотивування ухвали про забезпечення адміністративного позову.

Проблема вирішення спору, по суті, у разі задоволення клопотання про забезпечення адміністративного позову також є чинником, що впливає на ефективність інституту забезпечення позову, оскільки в цьому випадку суддя виглядає упередженим стосовно спору і, таким чином, порушується процедура розгляду справи. Проте розглядати відмову від такого способу забезпечення адміністративного позову в адміністративному процесі не можна.

Стосовно розширення способів забезпечення позову, при аналізі ухвал про забезпечення позову, нами не знайдено ухвал, які б передбачали застосування такого способу забезпечення адміністративного позову як зупинення виконання адміністративного договору. Проте часто зустрічали ухвали, де було виявлено клопотання про застосування арешту на майно як спосіб забезпечення адміністративного позову. І в декількох ухвалях судді задовольняли такі клопотання.

Вирішення питання застосування такого способу забезпечення позову, як зупинення дії адміністративного договору, можна вирішити таким чином: варто зобов'язувати суб'єкта утриматися від вчинення дій, спрямованих на виконання адміністративного договору.

Пропонуємо вдосконалити механізм притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності шляхом створення органу, який би був уповноважений здійснювати дисциплінарні провадження стосовно суддів, оскільки підстава притягнення до дисциплінарної відповідальності за невмотивовані судові рішення є досить абстрактною і такою, що потребує в кожному випадку детального вивчення. Такий орган міг би аналізувати судові рішення та визначати, чи є підстави притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, чи ні.

Отже, забезпечення адміністративного позову — важливий інститут адміністративного судочинства, який потребує ґрунтовного дослідження та певного вдосконалення для того, щоб він міг бути засобом захисту прав позивача. Для вдосконалення інституту забезпечення адміністративного позову можна скористатися дослідженнями в інших галузях права, а також зарубіжною практикою, де загалом адміністративне право більш досліджене, ніж в Україні. Інститут забезпечення адміністративного позову застосовується судами досить рідко, тому чинники, які на це впливають, повинні бути досліджені, а також запропоновані шляхи вдосконалення зазначеного інституту.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (ред. від 01.01.2016) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI

(ред. від 01.01.2016) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/poland-supreme-administrative-court-1-april-2015-no-ii-oz-21815>

4. Ухвала Галицького районного суду м. Львова від 06 листопада 2013 року, справа № 461/13363/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34655047>

5. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 01 жовтня 2013 року, справа № 826/15445/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34079143>

6. Ухвала Волинського окружного адміністративного суду від 28 серпня 2015 року, справа № 803/2328/15 / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49643852>

7. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 вересня 2012 року, справа № 2а-7460/12/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26282125>

8. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 31 грудня 2013 року, справа № 813/9681/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36474558>

Медвидчук А. В. Проблемы применения института обеспечения административного иска в Украине

Статья посвящена выделению основных проблемных вопросов применения института обеспечения административного иска в Украине. Проанализированы постановления об обеспечении административного иска, а также дана оценка нескольким постановлениям с точки зрения правильности (неправильности) применения института обеспечения административного иска. Отмечена важность применения института обеспечения административного иска в Украине на основе примера применения этого института в Польше. Предложены пути решения выделенных проблем применения обеспечения административного иска.

Ключевые слова: административный иск, административный суд, истец, мотивация, обеспечение административного иска, решение суда.

Medvidchuk H. V. Problems of temporary protection for an administrative claim in Ukraine

The article addresses the issues of applying temporary protection for an administrative claim in Ukraine. The author analyses adjudication about temporary protection, notes scientists thoughts about the problems of temporary protection for an administrative claim in Ukraine. Also author shows the importance of temporary protection for an administrative claim in Ukraine based on the example of the application of this institution in Poland. Proposed solutions to the problems of the temporary protection for an administrative claim in Ukraine.

An important problem of temporary protection is motivating decisions on providing or refusing to support the temporary protection for an administrative claim in

Ukraine. The main criterion for determining the correctness of providing / or not providing the temporary protection for an administrative claim is motivated by court order. The court claim should contain a motivation judgment. The motivation of judicial decisions is a mechanism for monitoring the implementation of justice.

The author proposes to make judges disciplinary responsible by creating a body that would be authorized to implement a disciplinary proceedings against judges, as grounds for disciplinary responsibility for unmotivated court decisions.

Key words: administrative claim, administrative court, claimant, court order, reasoning, temporary protection for an administrative claim.

Стаття надійшла до друку 8 квітня 2016 р.