

В. Кузьмич,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВИКОНАННЯ УХВАЛИ СУДУ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ ШЛЯХОМ ЗУПИНЕННЯ ДІЇ ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТА

Постановка проблеми. Конституційний Суд України у своєму рішенні № 18-рп/2012 від 13.12.2012 року вказав, що «виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист» [12]. Це свідчить про те, що реальне виконання ухвали суду про забезпечення позову як одного із видів судових рішень є запорукою дотримання конституційного права людини і громадянина на судовий захист.

Однак на практиці виникають випадки невиконання або несвоєчасного виконання ухвал суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта, що унеможливорює реалізацію завдання адміністративного судочинства та відповідно нівелює право кожного на ефективний судовий захист. Основна причина порушення суб'єктами владних повноважень покладеного на них обов'язку щодо виконання судового акта криється в недостатності адміністративного процесуального закону в частині правової регламентації питання щодо виконання ухвали суду про забезпечення позову. Вищевикладене зумовлює актуальність вибору теми цього наукового дослідження.

Стан дослідження. Дослідження питання забезпечення позову в адміністративному судочинстві прослідковується в наукових працях С.А. Марцинкевича [8], О.В. Джурицького [2], І.В. Діордіци [3], І.Р. Любавської [7], В.А. Сьоміної [13], Г.М. Шерестюк [17] та інших вчених. Однак пробле-

матика, яка стосується виконання ухвали суду про забезпечення позову, не зазнала комплексного та вичерпного дослідження.

Мета статті – визначення проблем, пов'язаних із правовим регулюванням питання щодо виконання ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта.

Для досягнення вказаної мети було визначено такі завдання дослідження: 1) виокремити проблемні аспекти нормативного регулювання питання щодо виконання ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта; 2) сформулювати шляхи вирішення виділених проблем у рамках визначення напрямків удосконалення положень адміністративного процесуального закону у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Важливою передумовою для ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є не лише належний розгляд питання щодо забезпечення позову, за наслідком якого постановляється законне та обґрунтоване судове рішення, але й реальне та своєчасне виконання цього судового акта.

Процесуальний порядок виконання ухвали про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта має свої специфічні особливості, які відрізняють його від механізму виконання інших ухвал суду (ухвал



про витребування доказів, ухвал про забезпечення доказів тощо). Ці особливості обумовлені завданням інституту забезпечення позову, який покликаний забезпечити оперативний та своєчасний захист прав, свобод та інтересів особи.

Зауважимо, що на відміну від попередньої редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [4], де порядку виконання ухвали суду про забезпечення позову було присвячено лише одну частину статті 118 КАС України, новою редакцією адміністративного процесуального закону питання, яке стосується виконання ухвали суду про забезпечення позову, було значно деталізоване та об'єктивоване в окремій статті 156 КАС України під назвою «Виконання ухвали про забезпечення позову», яка складається з трьох взаємоузгоджених між собою частин. Однак, попри досягнення значного прогресу в частині правової регламентації порядку виконання ухвали суду про забезпечення позову, законодавець все ж допустив низку неточностей та помилок у цій сфері, які суттєво ускладнюють механізм дієвої реалізації такої процесуальної гарантії як забезпечення позову.

Зі змісту першого речення частини першої статті 156 КАС України вбачається, що «ухвала суду про забезпечення позову має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом». Диспозиція наведеної процесуальної норми є недосконалою та потребує доопрацювання. Недоліком цієї бланкетної норми є те, що нею не конкретизовано назву закону, що встановлює вимоги до виконавчого документа, якому має відповідати ухвала суду про забезпечення позову, що суперечить принципу правової визначеності, який є одним із ключових елементів засади верховенства права та часто використовується у практиці Суду Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини [1, с. 11].

Спеціальним нормативно-правовим актом, який встановлює вимоги, що ставляться до виконавчого документа, є Закон України «Про виконавче провадження» (далі – Закон № 1404-VIII) [9]. Отже, для того, щоб привести положення процесуального закону у відповідність із вимогами принципу правової визначеності, пропонуємо перше речення частини першої статті 156 КАС України викласти в такій редакції: «Ухвала суду про забезпечення позову має відповідати вимогам до виконавчого документа, що встановлені Законом України «Про виконавче провадження»».

Питанню, яке стосується регламентації вимог, що ставляться до виконавчого документа, присвячена стаття 4 Закону № 1404-VIII. Проаналізувавши положення цієї статті, доходимо висновку, що ухвала суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта, окрім загальних реквізитів, які ставляться до будь-якої ухвали суду, має містити такі обов'язкові структурні елементи:

1) повне найменування юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи, в інтересах якої вживається відповідний захід забезпечення позову;

2) місцезнаходження юридичної особи або адреса місця проживання чи перебування фізичної особи, в інтересах якої вживається відповідний захід забезпечення позову;

3) ідентифікаційний код юридичної особи або реєстраційний номер облікової картки платника податків фізичної особи, в інтересах якої вживається відповідний захід забезпечення позову;

4) повне найменування суб'єкта владних повноважень, що прийняв індивідуальний акт, дія якого має бути зупинена шляхом забезпечення позову;

5) місцезнаходження суб'єкта владних повноважень, що прийняв індивідуальний акт, дія якого має бути зупинена шляхом забезпечення позову;



6) ідентифікаційний код суб'єкта владних повноважень, що прийняв індивідуальний акт, дія якого має бути зупинена шляхом забезпечення позову (за наявності). Видається за доцільне зазначити, що суб'єктом владних повноважень може бути орган державної влади без статусу юридичної особи, посадова чи службова особа відповідного органу, які за своєю правовою природою не можуть мати ідентифікаційний код. Обґрунтованим є висновок Житомирського окружного адміністративного суду у справі 240/3916/21 від 11.06.2021 року, що «визначальною ознакою для віднесення до суб'єктів владних повноважень є не наявність статусу юридичної особи, а наділення такого суб'єкта владними, управлінськими функціями на підставі законодавства» [14].

7) повну назву, номер та дату прийняття індивідуального акта, дія якого має бути зупинена шляхом забезпечення позову.

Доцільно зазначити, що ухвала суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта, яка не містить хоча б одного з вищенаведених структурних елементів, не має юридичної сили і відповідно не підлягає обов'язковому виконанню.

Наприклад, у разі, якщо до Головного управління ДПС у Львівській області надійде ухвала про забезпечення позову шляхом зупинення дії його наказу «Про проведення документальної планової виїзної перевірки суб'єкта господарювання», що не містить всіх необхідних структурних елементів, то вищезгаданий суб'єкт владних управлінських функцій, керуючись приписами Закону № 1404-VIII, уповноважений на правових підставах повернути відповідну ухвалу без виконання. Відповідно суд за заявою особи, в інтересах якої прийнято відповідне судове рішення, має постановити додаткову ухвалу, зміст якої буде приведено у відповідність вищенаведеним вимогам до виконавчого документа, та повторно скерувати її відповідному

суб'єкту владних повноважень для виконання. Вчинення цих дій займає додатковий час, за який суб'єкт владних повноважень може реалізувати свій індивідуальний акт та через проведення відповідної перевірки завдати майнову та/або моральну шкоду особі, в інтересах якої постановлено ухвалу про забезпечення позову.

Тож із метою недопущення виникнення вищенаведених правових ситуацій, за яких унеможлиблюється реалізація завдання адміністративного судочинства, суди повинні сприяти оперативному виконанню ухвал про забезпечення позову шляхом їх постановлення у строгій відповідності із вимогами статті 4 Закону № 1404-VIII.

Із положень другого речення частини першої та частини другої статті 156 КАС України випливає, що ухвала суду про забезпечення позову підлягає негайному виконанню з дня її постановлення незалежно від її оскарження і відкриття виконавчого провадження. Примірник відповідної ухвали негайно надсилається заявнику, всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову і яких суд може ідентифікувати, а також, залежно від виду вжитих заходів, направляється судом для негайного виконання державним та іншим органам для вжиття відповідних заходів.

Зазначимо, що якщо правові приписи процесуального закону щодо обов'язковості виконання ухвали суду про забезпечення позову незалежно від її оскарження та відкриття виконавчого провадження наділені достатнім обсягом правової визначеності, то положення про «негайне надсилання» та «негайне виконання» ухвали суду про забезпечення позову є неконкретизованими та породжують сукупність таких запитань:

1) у який строк суд, що постановив ухвалу про забезпечення позову має надіслати цю ухвалу особам, на яких вона поширює свою дію?

2) у який строк особа, на яку покладається обов'язок щодо виконання



ухвали суду про забезпечення позову має виконати цю ухвалу?

Якщо досліджувати питання «негайне надсилання» та «негайне виконання» ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта крізь призму Закону № 1404-VIII, то доходимо таких висновків:

1) адміністративний суд надсилає ухвалу про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта особам, на яких вона поширює свою дію, наступного дня після її постановлення (цей висновок впливає із положень частини другої статті 12 Закону № 1404-VIII);

2) суб'єкт владних повноважень, на якого покладається обов'язок щодо виконання ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта, має виконати цю ухвалу впродовж трьох робочих днів з моменту її отримання (цей висновок вбачається із приписів частини першої статті 63 Закону № 1404-VIII).

На наше переконання, і строк надсилання судом ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта особам, на яких вона поширює свою дію, і строк виконання відповідним суб'єктом владних управлінських функцій цієї ухвали є не виправдано тривалим та таким, що уповільнює механізм захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Зауважимо, що положення частини другої статті 156 КАС України про те, що ухвала суду про забезпечення позову надсилається суб'єкту владних повноважень для негайного виконання не в усіх випадках, а залежно від застосовного заходу забезпечення позову, видається дещо дискусійним та таким, що не повною мірою враховує вимоги принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який відображає специфіку адміністративного судочинства. Зі змісту вказаного принципу вбачається активна роль

суду, яка може виявлятися як обмеження принципу класичної змагальності сторін та диспозитивності, що обумовлюється специфікою публічно-правових відносин щодо нерівних можливостей сторін адміністративного спору та завданням адміністративного судочинства [16, с. 20].

Отже, для забезпечення активної участі суду в процесі розгляду адміністративної справи та досягнення ефективності в реалізації інституту забезпечення позову, пропонуємо внести зміни до частини другої статті 156 КАС України та викласти положення цієї статті в такій редакції: «Примірник ухвали суду про забезпечення позову в день її постановлення надсилається заявнику та особам, яких можуть стосуватися заходи забезпечення позову і яких суд може ідентифікувати – для відома. У цей самий день відповідний примірник ухвали суду про забезпечення позову також направляється суб'єкту, на якого покладається обов'язок щодо негайного її виконання (в день отримання) – для вжиття відповідних заходів».

Згідно з приписами частини третьої статті 156 КАС України особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову, несуть відповідальність, встановлену законом. На нашу думку, вищенаведене формулювання правової норми суперечить принципу правової визначеності, оскільки з його змісту є незрозумілим, яку саме відповідальність несуть суб'єкти, які винні в невиконанні ухвали суду про забезпечення позову.

Проаналізувавши положення законодавства, доходимо висновку, що особа, яка винна в невиконанні ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта, може бути притягнута до таких видів юридичної відповідальності:

1) кримінальна відповідальність (цей висновок впливає з приписів частини першої статті 382 Кримінального кодексу України [6]);



2) цивільно-правова відповідальність (цей висновок вбачається зі змісту статей 1173, 1174 Цивільного кодексу України [15]);

3) дисциплінарна відповідальність (цей висновок випливає зі змісту статей 64, 65 Закону України «Про державну службу» [10]), статті 19 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11], статті 147-1 Кодексу законів про працю України [5]).

Таким чином, для забезпечення легкого з'ясування змісту процесуальної норми та можливості реального її застосування, пропонуємо внести зміни до частини третьої статті 156 КАС України та викласти її положення в такій редакції: «Особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову, підлягають притягненню до кримінальної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності».

Висновки. У процесі дослідження здійснено виокремлення проблем правового регулювання питання виконання ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта. Серед основних проблем зазначеної категорії виділено, зокрема такі: невідповідність нормативних положень КАС України, які регламентують питання виконання ухвали суду про забезпечення позову фундаментальному принципу правової визначеності; неврахування правовими положеннями адміністративного процесуального закону, які регулюють питання виконання ухвали суду про забезпечення позову, особливостей адміністративного судочинства, де суд на виконання вимог принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі має займати активну позицію в процесі вирішення публічно-правого спору.

У рамках вирішення вищенаведених проблем запропоновано внесення комплексних змін до статті 156 КАС України.

Обґрунтовано, що внесення відповідних змін до статті 156 КАС

України дозволить вдосконалити адміністративне процесуальне законодавство в частині виконання ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта та створить сприятливі умови для захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У статті доведено, що забезпечення позову є окремим інститутом адміністративного судочинства, який покликаний забезпечувати реалізацію завдання адміністративного судочинства через оперативний та дієвий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Обґрунтовано, що важливою передумовою для реалізації вищеназваного завдання є не лише належний розгляд питання щодо забезпечення позову, за наслідком якого постановляється законне та обґрунтоване судове рішення, але й реальне та своєчасне виконання цього судового акта.

Виокремлено проблеми правового регулювання питання виконання ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта. Серед основних проблем зазначеної категорії виділено, зокрема такі: невідповідність нормативних положень Кодексу адміністративного судочинства України, які регламентують питання виконання ухвали суду про забезпечення позову фундаментальному принципу правової визначеності; неврахування правовими положеннями адміністративного процесуального закону, які регулюють питання виконання ухвали суду про забезпечення позову, особливостей адміністративного судочинства, де суд на виконання вимог принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі має



займати активну позицію в процесі вирішення публічно-правового спору.

З метою вирішення вищезазначених проблем запропоновано внесення комплексних змін до статті 156 Кодексу адміністративного судочинства України.

Обґрунтовано, що внесення відповідних змін до статті 156 Кодексу адміністративного судочинства України дозволить вдосконалити адміністративне процесуальне законодавство в частині виконання ухвали суду про забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта та створить сприятливі умови для захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних управлінських функцій.

Ключові слова: адміністративний суд, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, ухвала суду.

Kuzmych V. Procedural aspects of execution of a court ruling on securing a claim by suspending an individual act

The article proves that securing a claim is a separate institution of administrative proceedings, which is aimed at ensuring the implementation of the goal of administrative proceedings through prompt and effective protection of the rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by the subjects of imperious plenary powers.

It is substantiated that an important prerequisite for the implementation of the above goal is not only proper consideration of the issue of securing the claim, which results in a lawful and reasonable court decision, but also the actual and timely execution of this judicial act.

The problems of legal regulation of the issue of execution of the court ruling on securing the claim by suspending an individual act are singled out. Among

the main problems of this category are, in particular: inconsistency of normative provisions of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine, which regulate the issues of execution of a court ruling on securing a claim to the fundamental principle of legal certainty; disregard for the legal provisions of the administrative proceedings law governing the execution of court ruling on securing the claim, the peculiarities of administrative proceedings, where the court to comply with the principle of the official establishment of all circumstances in a case is to take an active position in resolving public disputes.

Proposals for comprehensive amendments to Article 156 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine are formulated, which are aimed at solving the above mentioned problems.

It is substantiated that the introduction of relevant amendments to Article 156 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine will improve administrative proceedings legislation in the execution of court ruling on securing the claim by suspending an individual act and create favorable conditions to protect the rights, freedoms and interests of individuals from violations by the subjects of imperious plenary powers.

Key words: administrative court, subject of imperious plenary powers, administrative proceedings, court ruling.

Література

1. Богачова Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). Теорія і практика правознавства. 2013. № 2. С. 1–13. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/230566483.pdf> (дата звернення: 07.12.2021).

2. Джурицький О.В. Деякі питання забезпечення адміністративного позову.



- Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 2. С. 54–58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_2_12 (дата звернення: 07.12.2021).
3. Діордіца І.В. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2012. № 3. С. 55–61.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37, Ст. 446.
5. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст.131.
7. Любавська І.Р. Негативні наслідки зловживання недобросовісними учасниками ринку експортно-імпорتنих операцій правом на забезпечення позову в адміністративному процесі. Судова апеляція. 2017. № 4. С. 23–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suar_2017_4_5 (дата звернення: 07.12.2021).
8. Марцинкевич С.А. Правові засади забезпечення позову в адміністративному судочинстві : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 238 с.
9. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.
10. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
12. Рішення Конституційного Суду України від 13.12.2012 р., справа № 1-26/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-12#Text> (дата звернення: 07.12.2021).
13. Сьоміна В.А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2007. № 13. С. 105–111.
14. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду у справі № 240/3916/21 від 11.06.2021 року. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97587753> (дата звернення: 07.11.2021).
15. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
16. Шевцова Н.В. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
17. Шерстюк Г.М. Забезпечення адміністративного позову. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. № 5. С. 204–210.