

УДК 342.9

Олександр Джуринський *

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ

У статті аналізуються норми Кодексу адміністративного судочинства України та практика вирішення судами питань про забезпечення адміністративного позову у спорах з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів і землекористування, формулюються висновки та пропозиції, які дозволяють подолати виявлені проблеми забезпечення адміністративного позову.

Ключові слова: забезпечення адміністративного позову, адміністративно-правовий спір, юридичні особи.

Джуринский А. В. Некоторые вопросы обеспечения административного иска.

В статье анализируются нормы Кодекса административного судопроизводства Украины и практика разрешения судами вопросов об обеспечении административного иска по спорам по поводу обеспечения устойчивого развития населенных пунктов и землепользования, формулируются выводы и предложения, которые позволяют преодолеть выявленные проблемы обеспечения административного иска.

Ключевые слова: обеспечение административного иска, административно-правовой спор, юридические лица.

Dzhuryynskiy O. V. Some issues of securing an administrative claim.

In this article the Code of Administrative Procedure of Ukraine and judicial practice of securing an administrative claim in disputes concerning sustainable human settlements development and land use are analyzed, conclusions and proposals that allow overcoming some problems of securing an administrative claim are drawn.

Keywords: securing an administrative claim, administrative legal dispute, legal entities.

Інститут забезпечення адміністративного позову має важливе значення у виконанні судами завдань адміністративного судочинства, оскільки дозволяє уникнути випадків виконання незаконних рішень суб'єктів публічної адміністрації до вирішення адміністративно-правового спору. На практиці виникають певні проблеми забезпечення адміністративного позову, через що порушуються права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб.

Дослідженню питань адміністративного позову взагалі та інституту забезпечення адміністративного позову зокрема присвячені праці таких науковців: І. В. Діордіца, О. В. Закаленко, Д. В. Лученко, Н. В. Мостова, В. А. Сьоміна та інших. Проте залишилися невіршеними багато питань забезпечення адміністративного позову, у зв'язку з чим на практиці виникає безліч проблем.

Метою цієї статті є окреслення деяких з цих проблем забезпечення адміністративного позову та формулювання відповідних висновків і пропозицій, які дозволяють подолати виявлені проблеми.

Умови і порядок вжиття адміністративним судом заходів забезпечення позову передбачені статтями 117, 118 Кодексу адміністративного судочинства України. Аналіз вказаних статей дозволяє виділити такі елементи забезпечення адміністративного позову: суб'єкт ініціювання (позивач, суд першої і апеляційної інстанції), форма прийняття рішення про вжиття заходів забезпечення позову (ухвала суду), умови вжиття заходів забезпечення позову (існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також, якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень), способи забезпечення позову (зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, заборона вчиняти певні дії), порядок виконання постановленої ухвали (негайне надсилання до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, обов'язкове виконання ухвали цим суб'єктом владних повноважень), заборона

вживати заходи забезпечення адміністративного позову до деяких суб'єктів владних повноважень у певних випадках, що пов'язано зі специфікою їхньої діяльності, а також до деяких категорій адміністративно-правових спорів (Верховна Рада України, Президент України, Вища рада юстиції, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, уповноважений центральний орган з питань цивільної авіації, спори з приводу призначення, підготовки і проведення виборів), порядок забезпечення адміністративного позову.

Основними проблемами, які виникають при вирішенні судами питань забезпечення адміністративного позову у спорах з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, є наступні.

На практиці зустрічаються випадки, коли суди невірно обґрунтовують відмову у задоволенні клопотання про забезпечення позову, пояснюючи це задоволенням позовних вимог без розгляду справи по суті. Наприклад, у мотивувальній частині Ухвали Одеського окружного адміністративного суду від 22.04.2014 року по справі про скасування постанови і накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [2] однією з підстав відмови у вжитті заходів забезпечення позову є те, що зупинення дії оскаржуваної постанови суб'єкта владних повноважень призведе до ухвалення рішення у справі, до вирішення її по суті, що, на думку суду, не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову. Ми вважаємо, що такий висновок суду не є вірним, виходячи за наступного.

Застосовуючи заходи забезпечення адміністративного позову, суди повинні зважати на предмет оскарження і не допускати ситуацію, коли зупиненням певного рішення суб'єкта владних повноважень або заборонаю вчиняти певні дії справа вирішується по суті, що згідно з Постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [1] не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову. Відсутність чітко встановлених критеріїв, якими б мали керуватись суди при вирішенні цього питання, дозволяє їм відмовляти у забезпеченні позову, посилаючись на фактичне вирішення справи до початку її розгляду, хоча насправді такий висновок не відповідає дійсності. Наведений у вищезазначеній Постанові приклад про неможливість застосування заходів забезпечення адміністративного позову у справах про визнання незаконним рішення про звільнення з посад пояснюється тим, що суд фактично продовжує службові відносини між позивачем та роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) з відповідними наслідками – виконанням службових обов'язків, виплатою заробітної плати тощо [1]. Загалом кожне рішення суб'єкта публічної адміністрації у формі нормативно-правового або індивідуального адміністративного акту має свої правові наслідки. В зазначеному випадку такими наслідками є звільнення від виконання службових обов'язків і позбавлення заробітної плати. Зупинення дії такого рішення усуне його наслідки, хоча й тимчасово.

Застосування заходів забезпечення адміністративного позову у вищенаведеній справі (про скасування постанови і накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності) шляхом зупинення виконання рішення не призведе до задоволення позовних вимог, оскільки вжиття заходів забезпечення позову не позбавить оскаржуване рішення, прийняте суб'єктом публічної адміністрації, відповідних правових наслідків: у разі відмови у задоволенні позову штрафні санкції все ж таки будуть застосовані. Тому підставою відмови у забезпеченні адміністративного позову не може бути задоволення позовних вимог без розгляду справи по суті, якщо не відміняються правові наслідки оскаржуваного рішення (дії, бездіяльності) суб'єкта публічної адміністрації. Проте оцінюванню підлягають підстави забезпечення адміністративного позову, передбачені частиною 1 статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України. Під час розгляду справ про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності оскаржувана постанова може бути виконана, проте суд на підставі пункту 1 частини 2 статті 162 Кодексу адміністративного судочинства України має повноваження на прийняття постанови про поворот виконання оскаржуваного рішення і повернення безпідставно стягнутих грошових коштів з державного бюджету. Тому в розглядуваному випадку підставою відмови у забезпеченні позову є саме відсутність підстав забезпечення адміністративного позову.

Ухвалою Жовківського районного суду Львівської області від 28.10.2014 року у справі про визнання протиправним та скасування рішення Грядівської сільської ради [5] відмовлено у задоволенні клопотання про забезпечення позову в частині зупинення дії рішення суб'єкта

владних повноважень, аргументуючи це тотожністю вимог клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову і позовних вимог. Було застосовано інший спосіб забезпечення позову – заборона вчиняти дії. Скасовуючи рішення суду першої інстанції, Львівський апеляційний адміністративний суд у своїй Ухвалі від 02.02.2015 року [6] зазначив, що суд при розгляді клопотання про забезпечення позову повинен у кожному випадку, виходячи з конкретних доказів, встановити, чи є хоча б одна з передбачених статтею 117 Кодексу адміністративного судочинства України обставин, і оцінити, чи не може застосуванням заходів забезпечення позову бути завдано ще більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти; врахувати пов'язаність заходів щодо забезпечення позову з його предметом, співмірність таких заходів заявленим позовним вимогам і відповідності виду забезпечення позову позовним вимогам. В Ухвалі суду апеляційної інстанції вірно зауважено, що ухвала суду про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якою відповідно до статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України може бути зупинено дію оскаржуваного акта, не скасовує його чинність, не змінює обсягу прав та обов'язків сторін у спорі, а лише тимчасово забороняє застосування передбачених цим актом заходів до вирішення спору по суті. Це є вагомим аргументом неможливості у будь-якій спірній ситуації відмовляти у забезпеченні позову способом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, якщо предметом позову є скасування саме цього рішення. Маючи дійсно достатні підстави для вжиття заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії рішення, суди обирають інший спосіб. При чому, користуючись можливістю широкого трактування норми, закріпленої в частині 4 статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України, суди вживають заходи забезпечення позову до осіб, які не мають ніякого відношення до прийняття суб'єктом владних повноважень управлінських рішень, які не беруть участь у справі, або взагалі до невизначеного кола осіб, що не пов'язано з предметом позову і порушує права та інтереси інших осіб. Заходи забезпечення адміністративного позову повинні стосуватись лише учасників судового процесу і не повинні виходити за межі адміністративно-правового спору.

На підтвердження того, що обрання способу забезпечення адміністративного позову залежить від предмета оскарження, наведемо наступний приклад з практики. В Ухвалі Львівського апеляційного адміністративного суду від 20.01.2015 року [8], якою залишено без змін Ухвалу Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 01.10.2014 року [7], в обґрунтування рішення суду забезпечити адміністративний позов (шляхом зупинення дії державної реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт) зазначено, що так як предметом оскарження є дії та бездіяльність Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю щодо здійснення реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт, яка, на думку позивача, містить недостовірні дані щодо цільового призначення земельної ділянки, на якій здійснюється будівництво, щодо неналежного затвердженого проекту будівництва та наявності містобудівних умов та обмежень, то здійснення захисту прав та інтересів позивача як власника земельної ділянки, на якій здійснюється будівництво, може стати неможливим без вжиття заходів забезпечення позову. Вихід за межі предмета оскарження є недопустимим і буде означати відсутність підстав для забезпечення адміністративного позову.

Аналіз Ухвали Жовківського районного суду Львівської області від 28.10.2014 року [5] вказує на те, що безпідставна відмова суду у задоволенні клопотання про забезпечення позову у зв'язку з задоволенням позовних вимог без розгляду справи по суті може спричинити іншу проблему – обрання невірному способу забезпечення адміністративного позову. Суди не завжди беруть до уваги і задовольняють клопотання про забезпечення позову, навіть якщо позивачем обраний невірний спосіб забезпечення позову, який виходить за межі позовних вимог. Як вже було зазначено, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає два способи забезпечення позову: зупинення дії оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень і заборона вчиняти певні дії (частини 3, 4 статті 117). Вибір того чи іншого способу залежить від предмету оскарження. Так, зупинити дію можна лише того рішення, яке оскаржується, що встановлено частиною 3 статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України. Стосовно іншого способу забезпечення позову варто зазначити, що Кодексом не передбачено, вчинення яких дій підлягає забороні.

Так, Ухвалою Центрального районного суду міста Миколаєва від 05.11.2013 року [3] задоволено клопотання про забезпечення позову шляхом заборони проведення будь-яких

будівельних робіт Товариством з обмеженою відповідальністю «Миколаївський реабілітаційний Центр-Буд», яке виступає у справі третьою особою. Аргументом на користь прийняття такого рішення було те, що продовження проведення будівельних робіт, у випадку задоволення позову, приведе до ситуації, коли для відновлення прав позивача необхідно буде докласти значних зусиль та витрат. А підстави для зупинення дії оскаржуваного рішення Миколаївської міської ради, на думку суду, відсутні, оскільки воно є предметом спору та ознаки його протиправності не є очевидними для суду. Ухвалою Одеського апеляційного адміністративного суду від 13.02.2014 року [4] скасовано вищезазначену Ухвалу Центрального районного суду міста Миколаєва від 05.11.2013 року. Підставами задоволення апеляційної скарги стало те, що, по-перше, позивачем не обґрунтовано та не зазначено причини щодо необхідності вжиття заходів забезпечення позову, а по-друге, суд першої інстанції постановив ухвалу про вжиття заходів забезпечення позову стосовно третьої особи, а не стосовно відповідача, тим самим перешкодивши господарській діяльності Товариства з обмеженою відповідальністю «Миколаївський реабілітаційний Центр-Буд». Вжиття заходів забезпечення позову способом, передбаченим частиною 4 статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України, в такому випадку можуть створити загрозу для порушення прав третьої особи.

Формулювання частини 4 статті 117 Кодексу не дозволяє чітко встановити, які саме дії суд може заборонити вчиняти у рамках забезпечення адміністративного позову. Але забезпечення позову шляхом заборони вчиняти певні дії третьою особою, якою є приватна юридична або фізична особа, не відповідає меті інституту забезпечення адміністративного позову і основним засадам адміністративного судочинства, що пояснюється наступним. Розуміння статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України, виражене у визначених статтею 3 цього Кодексу поняттях, вказує на публічно-правовий характер відносин між сторонами спірного правовідношення, що є необхідною умовою і для забезпечення адміністративного позову. До того ж, відповідно до частини 1 статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Відповідно до частини 2 статті 11 Кодексу суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Керуючись вказаними нормами, можна зробити висновок, що так як інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві є елементом права на судовий захист, то захист прав, свобод та інтересів позивача у порядку забезпечення адміністративного позову має здійснюватись судом виключно по відношенню до рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що можуть бути предметом оскарження у адміністративному судочинстві, а вжиття заходів забезпечення позову може виходити за межі позовних вимог лише у певних випадках.

Таким чином, застосування заходів забезпечення адміністративного позову способом заборони виконання певних дій приватною юридичною або фізичною особою не відповідає приписам норм адміністративного процесуального права. Інше питання, якщо суд забороняє вчиняти певні дії суб'єкту владних повноважень, який бере участь у справі (як у ролі відповідача, так і третьої особи). У зв'язку з вищенаведеним, з метою однакового застосування адміністративними судами норм процесуального права, а також з метою недопущення порушення прав приватних юридичних осіб безпідставним вжиттям щодо них заходів забезпечення адміністративного позову, частина 4 статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України потребує уточнення. Пропонуємо викласти її у такій редакції: «Адміністративний позов, крім способу, встановленого частиною третьою цієї статті, може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії суб'єктами владних повноважень, які беруть участь у справі».

Аналіз норм Кодексу адміністративного судочинства України та практики вирішення судами питань про забезпечення адміністративного позову у спорах з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів і землекористування дозволяє зробити наступні висновки:

1. Вжиття заходів забезпечення адміністративного позову приводить до задоволення позовних вимог без розгляду справи по суті, якщо оскаржуване рішення суб'єкта публічної адміністрації буде позбавлено своїх правових наслідків. В іншому ж разі, якщо вжиття заходів забезпечення адміністративного позову не скасовує чинність оскаржуваного рішення суб'єкта

публічної адміністрації, не змінює обсягу прав та обов'язків сторін у спорі, а лише тимчасово забороняє виконання такого рішення, то суд не може відмовляти у забезпеченні позову, обґрунтовуючи таку відмову задоволенням позовних вимог без розгляду справи по суті.

2. Спосіб забезпечення позову (як зупинення дії рішення, так і заборона вчиняти певні дії) повинен відповідати предмету оскарження і не може виходити за межі адміністративно-правового спору.

3. Заходи забезпечення адміністративного позову повинні стосуватись лише публічного правовідношення і лише тих осіб, які беруть участь у справі. У зв'язку з цим пропонується внести зміни до частини 4 статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України, вказавши, що лише дії суб'єктів владних повноважень, які беруть участь у справі, можуть бути заборонені судом в рамках забезпечення адміністративного позову.

Список використаних джерел:

1. Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 06.03.2008 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

2. Ухвала Одеського оружного адміністративного суду від 22.04.2014 р. по справі № 815/2094/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38351339>.

3. Ухвала Центрального районного суду м. Миколаєва від 05.11.2013 р. по справі № 490/8293/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35560782>.

4. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 13.02.2014 р. по справі № 490/8293/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37526623>.

5. Ухвала Жовківського районного суду Львівської області від 28.10.2014 р. по справі № 444/2567/14-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41146894>.

6. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 02.02.2015 р. по справі № 876/11326/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42647697>.

7. Ухвала Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 01.10.2014 р. по справі № 809/2451/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40696473>.

8. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 20.01.2015 р. по справі № 876/10110/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42422499>.

** Дзюринський Олександр Володимирович – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 342.924

Микола Самбор *

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

У даній статті розглядаються питання, пов'язані із реформуванням законодавства України про адміністративні правопорушення. Наголошується на тому, що не дивлячись на наявні проблеми у країні, неможливо зупиняти реформу законодавства про адміністративні правопорушення. Вказується на необхідності використання теоретичних здобутків під час розробки законопроектів, а також необхідності дотримання нормографії як під час законопроектних робіт, так і під час правозастосування.