

Забезпечення

позову в адміністративному судочинстві України



І. В. Діордіца

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Академії праці і соціальних відносин ФПУ

Забезпечення адміністративного позову – це вжиття адміністративним судом, в провадженні якого знаходиться справа, певних заходів щодо охорони прав та свобод позивача для створення можливості реального виконання позитивного (для позивача) рішення суду.

Статтю присвячено дослідженню проблем практики застосування адміністративними судами норм матеріального та процесуального права при вирішенні питання про забезпечення позову.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, забезпечення позову, ухвала суду.

Статья посвящена исследованию проблем практики применения административными судами норм материального и процессуального права при решении вопроса об обеспечении иска.

Ключевые слова: административный суд, административное судопроизводство, обеспечение иска, определение суда. *The article deals with problems of the practice of administrative courts of substantive and procedural law in deciding whether to securing the claim.*

Keywords: administrative court, administrative proceedings, security for a claim, court ruling.

Точне і неухильне додержання судом норм чинного законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову є необхідною умовою здійснення завдань адміністративного судочинства, які полягають у справедливому, неупередженому та своєчасному розгляді й вирішенні адміністративних справ із метою захис-

ту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

До недавнього часу питання забезпечення позову були предметом дослідження науковців у галузях цивільного, господарського та кримінального процесу. Але з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) з'явилися праці й учених-адміністративістів Л. Я. Гончар [1, с. 195-197], С. В. Ківалова [2, с. 11-12], Р. О. Куйбіди [3, с. 500-510] та ін.

Метою статті є сприяння у формуванні єдиного підходу до вирішення зазначеного питання, однакового застосування законодавства про забезпечення позову в адміністративному судочинстві, виявлення проблемних питань, найбільш характерних порушень чи неправильно застосування судами норм матеріального та процесуального права при його вирішенні, підготовка пропозицій щодо їх усунення.

Інститут забезпечення позову врегульований статтею 117 КАС України, де передбачено, що забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у двох формах: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; 2) заборони вчиняти певні дії. Наведений перелік підстав забезпечення позову є вичерпним.

Відповідно до ст. 117 КАС України, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення позову у разі, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде до-

класти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидні ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Приймаючи ухвалу про вжиття заходів по забезпеченню позову, суд повинен враховувати, що прийняття такого рішення доцільно та можливе лише в разі наявності достатньо обґрунтованого припущення, що невжиття таких заходів може надалі ускладнити виконання рішення суду чи привести до потреби докласти значні зусилля для відновлення прав позивача.

Здійснивши аналіз судової практики про забезпечення адміністративних позовів (взято до уваги понад 80 адміністративних справ), вважаємо, що найбільш актуальними є дослідження проблематики у таких напрямках:

1) з'ясування наявності або відсутності очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до прийняття рішення по адміністративній справі;

2) неналежне дослідження наявності доказів, які б підтверджували необхідність вжиття заходів забезпечення позову;

3) фактичне вирішення справи по суті заявлених позовних вимог під час задоволення клопотання про вжиття заходів забезпечення позову;

4) вжиття заходів забезпечення позову у спосіб, не передбачений ст. 117 КАС України;

5) вжиття заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії рішення органу владних повноважень, що не було оскаржено позивачем.

1. З'ясування наявності або відсутності очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до прийняття рішення по адміністративній справі.

Встановлено, що суди дуже часто відмовляють у забезпеченні адміністра-

тивного позову через відсутність ознак, які свідчили б про очевидність небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до прийняття рішення по адміністративній справі, чому саме захист таких прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття заходів забезпечення позову. Часто такий висновок суду є наслідком недостатнього з'ясування обставин справи.

Як приклад, слід навести справу за позовом ОСОБИ до Балаклійської міської ради Харківської області, виконавчого комітету Балаклійської міської ради Харківської області, третя особа ЗАТ про визнання протиправним рішення виконавчого комітету Балаклійської міської ради Харківської області та його скасування [4].

Позивачем було подано клопотання, в якому він просив, щоб у порядку забезпечення позову заборонити третій особі – ЗАТ до прийняття рішення по справі, видаляти (зрубувати) зелені насадження: 14 каштанів та 1 березу.

Ухвалою Балаклійського районного суду Харківської області в задоволенні клопотання Балаклійського ринку про забезпечення позову було відмовлено [5].

Обґрунтовуючи своє рішення, суд першої інстанції посилався на відсутність очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача, а також очевидних ознак протиправності рішення суб'єкта владних повноважень.

Переглядаючи справу в порядку апеляційного провадження, колегія суддів дійшла висновку про необхідність скасування ухвали суду першої інстанції та задоволення клопотання позивача про вжиття заходів забезпечення позову, виходячи з такого.

Відповідно до змісту позову, позивачем оскаржується рішення, яким надано дозвіл щодо вирубки дерев. У разі незабезпечення позову будуть існувати законні підстави (діюче рішення) щодо

здійснення дій по вирубуванню дерев. А в разі скасування рішення, яке буде виконано (дерева будуть вирубані), відновлення прав фактично буде неможливим. Отже, на момент звернення позивача з клопотанням наявні підстави, передбачені ст. 117 КАС України щодо забезпечення позову.

2. Неналежне дослідження наявності доказів, які б підтверджували необхідність вжиття заходів забезпечення позову.

Також у судовій практиці непоодинокі випадки вжиття судом першої інстанції заходів забезпечення позову без дослідження наявності доказів, які б підтверджували необхідність вжиття таких заходів.

Прикладом є справа за позовом ОСОБИ_1 до Харківської міської ради, третя особа ОСОБА_2 про визнання протиправними дії Харківської міської ради щодо надання дозволу на розробку відведення земельної ділянки на ім'я ОСОБИ_2 та скасування рішення Харківської міської ради [6].

Ухвалою Дзержинського районного суду м. Харкова клопотання позивача про забезпечення адміністративного позову задоволено та заборонено ОСОБИ_2 і будь-яким третім особам проводити будь-які будівельні роботи на земельній ділянці за адресою: _____ та за адресою: _____; зобов'язано ОСОБУ_2 розібрати зведене бетонне огороження за вказаними адресами, заборонено будь-яким третім особам проводити будь-які реєстраційні дії та видачу будь-яких дозвільних чи погоджувальних документів на земельні ділянки за зазначеними адресами, призупинено дію рішення Харківської міської ради до вирішення даної справи по суті [7].

Задовольняючи клопотання про забезпечення позову, суд першої інстанції виходив з того, що земельна ділянка, яка була відведена згідно зі спірним рі-

шенням та на якій проводяться будівельні роботи, відноситься до домоволодіння, що підтверджується технічним паспортом та вкопійовкою із Генерального плану міста Харкова. Таким чином, на думку суду першої інстанції, згідно з цим рішенням була відведена земельна ділянка, яка вже раніше була надана позивачу, а тому її відвід іншій особі порушує права позивача на користування цією земельною ділянкою. Крім того, судом першої інстанції в ухвалі про забезпечення позову зроблено висновок, що ОСОБА_2, в порушення вимог ст. 29 Закону України «Про планування та забудову території», не отримала дозвіл на будівництво від відповідного виконавчого комітету та дозвіл на виконання будівельних робіт від інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, проектна документація на будівництво не розроблена та не погоджена в установленому порядку; експертизи по проектній документації на будівництво не проведено; відповідальні за будівництво особи не призначені; будівельні роботи проводяться некваліфікованими робітниками, без нагляду відповідальних осіб. Внаслідок таких порушень з боку відповідача та третьої особи, існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам і законним інтересам позивача, зокрема унеможлиблюється проведення будівництва житлового будинку на цій ділянці та користування городом.

Колегія суддів, переглядаючи справу в порядку апеляційного провадження, дійшла висновку про порушення судом першої інстанції норм процесуального права, а саме ст. 165 КАС України. Відповідно до зазначеної статті, ухвала суду, що викладається окремим документом, повинна містити мотивувальну частину із зазначенням мотивів, з яких суд дійшов до висновків, і закону, яким керувався суд, постановляючи ухвалу.

Апеляційним судом зазначено, що суд першої інстанції при винесенні ухвали про забезпечення позову по даній справі не дослідив наявність доказів, які б підтверджували необхідність вжиття заходів забезпечення позову, не перевіряв, що між сторонами дійсно виник спір та існує реальна загроза невиконання чи утруднення виконання можливо-го рішення суду про задоволення позову; не з'ясував обсяг позовних вимог, відповідність виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, яка звернулася з такою заявою, позовним вимогам.

Крім того, судом першої інстанції, приймаючи ухвалу про забезпечення позову, не враховано співрозмірність заходу забезпечення позову відносно обсягу позовних вимог, правам, свободам та законним інтересам інших учасників процесу.

3. Фактичне вирішення справи по суті заявлених позовних вимог під час задоволення клопотання про вжиття заходів забезпечення позову.

Розглядаючи справи з приводу проходження публічної служби, суди першої інстанції дуже часто вживають заходи забезпечення позову, виходячи за межі підстав забезпечення позову, передбачених частиною першою ст. 117 КАС України, що є неприпустимим.

В адміністративних справах щодо визнання незаконним рішення про звільнення з посад позовними вимогами є скасування правових актів індивідуальної дії та поновлення на посаді.

Забезпечуючи такий позов шляхом зупинення дії правового акта індивідуальної дії про звільнення з посади, суди фактично продовжують службові відносини між позивачем та роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) з відповідними наслідками – виконанням службових обов'язків, виплатою заробітної плати тощо. Таким чином, судами першої інстанції фактично вирішується за-

явлений спір без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову.

Наведемо справу за позовом ОСОБИ_1 до Сумської міської ради, Сумського міського голови про визнання нечинними розпоряджень про застосування дисциплінарних стягнень та про звільнення, про поновлення на роботі [8].

Ухвалою Ковпаківського районного суду м. Суми задоволено клопотання позивача та вжиті заходи по забезпеченню позову. Ухвалою суду, до набрання чинності рішенням суду, зупинено дію рішення суб'єкта владних повноважень – розпорядження Сумського міського голови «Про звільнення ОСОБИ_1» [9].

Скасовуючи зазначену ухвалу та приймаючи нову ухвалу про відмову в задоволенні клопотання позивача про вжиття заходів по забезпеченню позову, колегія суддів виходила з наступного.

Суд першої інстанції, забезпечуючи позов шляхом зупинення дії зазначеного розпорядження, фактично поновив позивача на посаді (вирішив позовну вимогу) на період розгляду справи, тобто продовжив трудові (службові) відносини між позивачем та роботодавцем.

Таким чином, колегія суддів дійшла висновку, що забезпечуючи позов у такий спосіб, суд вийшов за межі підстав забезпечення позову, передбачених ч. 1 ст. 117 КАС України, та частково вирішив позовні вимоги, що є неприпустимим.

4. Вжиття заходів забезпечення позову у спосіб, не передбачений ст. 117 КАС України.

При вирішенні питання про вжиття заходів забезпечення позову суди першої інстанції не враховують, що ст. 117 КАС України визначено вичерпний перелік підстав та способів забезпечення позову.

Прикладом є справа за позовом ОСОБИ_1, ОСОБИ_2 до Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС

України про визнання протиправними дій та рішення, зобов'язання вчинити певні дії [10].

Ухвалою Харківського окружного адміністративного суду клопотання позивачів про вжиття заходів забезпечення позову було задоволено, зупинено дію рішення Департаменту ДАІ МВС України – службової телеграми № ____ від ____ року [11].

Розглянувши справу в порядку апеляційного провадження, колегія суддів дійшла висновку про порушення судом першої інстанції норм матеріального права, що стало підставою для його скасування.

В обґрунтування свого рішення, колегія суддів зазначила наступне.

Відповідно до статті 3 КАС України, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Рішенням суб'єкта владних повноважень є нормативний акт розпорядчого характеру, що ухвалюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами для розв'язання найбільш важливих питань, які належать до їх компетенції. Так, зокрема, до рішень ДАІ МВС України можна віднести накази, розпорядження, рішення, але жодним чином не службову телеграму, яка була розіслана електронною поштою.

Отже, в цьому випадку забезпечення позову може бути здійснено лише шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, а не зупинення дії службової телеграми, яку не можна вважати рішенням.

5. Вжиття заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії рішення органу владних повноважень, що не було оскаржено позивачем.

Під час вирішення питання щодо наявності або відсутності підстав для вжиття заходів забезпечення позову суди першої інстанції приділяють недостатньо уваги з'ясуванню змісту позовних вимог для правильного визначення відповідного виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулася з такою заявою.

Як приклад наведемо справу за позовом СО «П» до Підрозділу примусового виконання рішень ВДВС Головного управління юстиції в Харківській області про скасування постанови Державного виконавця Підрозділу примусового виконання рішень ВДВС Головного управління юстиції у Харківській області № А-1 від ____ р. [12].

Ухвалою Харківського окружного адміністративного суду задоволено клопотання позивача про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову та зупинено виконавче провадження, відкрите постановою № В-5 від ____ р. державного виконавця Підрозділу примусового виконання рішень ВДВС Головного управління юстиції у Харківській області [13].

Переглядаючи справу в порядку апеляційного провадження, колегія суддів дійшла висновку про порушення судом першої інстанції норм процесуального права та зазначила наступне.

При прийнятті ухвали про вжиття заходів по забезпеченню позову судом першої інстанції не було взято до уваги те, що предметом оскарження в даному провадженні є постанова Державного виконавця Підрозділу примусового виконання рішень ВДВС Головного управління юстиції у Харківській області № А-1 від ____ р. Тоді як ухвалою суду першої інстанції було зупинено виконавче провадження, відкрите постановою № В-5 від ____ р. державного виконавця Підрозділу примусового виконання рішень ВДВС Головного управління юсти-

ції у Харківській області, яка не є предметом оскарження в цьому провадженні.

Таким чином, при вжитті заходів забезпечення позову суд першої інстанції діяв всупереч вимогам п. 3 ст. 117 КАС України, зупинивши дію рішення органу владних повноважень, що не було оскаржено позивачем.

Отже, сприяючи у формуванні єдиного підходу до вирішення питань про забезпечення адміністративного позову в результаті виявлених проблемних питань і найбільш характерних порушень чи неправильного застосування судами норм матеріального та процесуального права, зазначаємо:

1. Адміністративним судам необхідно ретельніше ставитися до з'ясування наявності або відсутності очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до прийняття рішення по адміністративній справі, оскільки формальний підхід може призвести до непоправних наслідків.

2. При постановленні ухвали про забезпечення адміністративного позову судам потрібно враховувати п. 3 ч. 1 ст. 165 КАС України, відповідно до якого вона повинна містити мотивувальну частину із зазначенням мотивів, з яких суд дійшов до висновків, і закону, яким він керувався (ця обставина унеможливить неналежне дослідження наявності доказів, які б підтверджували необхідність вжиття заходів забезпечення позову).

3. Необхідно звернути увагу, що розглядаючи справи з приводу проходження публічної служби, суди першої інстанції дуже часто вживають заходи забезпечення позову, виходячи за межі підстав забезпечення позову, передбачених ч. 1 ст. 117 КАС України, що неприпустимо. Забезпечуючи такий позов шляхом зупинення дії правового акта індивідуальної дії про звільнення з посади, суди фактично продовжують службові від-

носини між позивачем та роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) з відповідними наслідками – виконанням службових обов'язків, виплатою заробітної плати тощо. Таким чином, судами першої інстанції фактично вирішується заявлений спір без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову.

4. При вирішенні питання про вжиття заходів забезпечення позову адміністративним судам необхідно враховувати, що ст. 117 КАС України визначено вичерпний перелік підстав та способів його забезпечення, і не вживати заходів, не передбачених процесуальним законом.

5. Слід звернути увагу, що під час вирішення питання щодо наявності або відсутності підстав для вжиття заходів забезпечення позову, суди першої інстанції приділяють недостатньо уваги з'ясуванню змісту позовних вимог для правильного визначення відповідного виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулася з такою заявою. В результаті всупереч вимогам ч. 3 ст. 117 КАС України постановляються ухвали про вжиття заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії рішення органу владних повноважень, що не було оскаржено позивачем.

Список використаної літератури

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики // За заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
2. Ківалов С. В. Основні питання щодо удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України / С. В. Ківалов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 5. – О.: Юридична література, 2008. – С. 5-15.
3. Куйбіда Р. О. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар // За заг. ред. Р. О. Куйбіди (вид. друге, допов.). – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.
4. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 01.07.2009 р., справа № 22-а-11674/09 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>
5. Постанова від 28.01.2009 р., справа № 2-а-2/09/2001 // Архів Балаклійського районного суду Харківської області за 2009 рік.
6. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 21.10.2008 р., справа № 22-а-5599/08 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>
7. Ухвала від 18.06.2007 // Архів Дзержинського районного суду міста Харкова за 2007 рік.
8. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 31.10.2007 р., справа № 22-а-2574/2007 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>
9. Ухвали від 22.08.2007 р. та 07.09.2007 р., справа № 2-а-257/07 // Архів Ковпаківського районного суду міста Суми за 2007 рік.
10. Ухвала від 18.12.2007 р., справа № 22-а-3110/07 // Архів Харківського апеляційного адміністративного суду за 2007 рік.
11. Ухвала від 24.09.2007 р., справа № 2-а-2888/07 // Архів Харківського окружного адміністративного суду за 2007 рік.
12. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 02.09.2008 р., справа № 22-а-2125/08 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>
13. Ухвала від 16.01.2008 р., справа № 2-а-2494/08 // Архів Харківського окружного адміністративного суду за 2008 рік.