

С. О. Короєд

доктор юридичних наук, професор,
в.о. президента Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID 0000-0001-7899-957X

ЗУПИНЕННЯ ДІЇ ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТА ЯК ВИД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті дається характеристика інституту забезпечення позову в цивільно-судочинстві. Розкриваються підстави забезпечення позову та види заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Здійснюється аналіз судової практики застосування інституту забезпечення адміністративного позову. Наводиться розуміння інституту забезпечення адміністративного позову Верховним Судом та підстав його застосування. Досліджується такий вид забезпечення адміністративного позову як зупинення дії індивідуального акта (на прикладі рішення контролюючого органу про проведення перевірки) та розглядається різна судова практика застосування такого виду забезпечення адміністративного позову. Піддається критиці судова практика, яка не визнає можливість застосування зазначеного виду забезпечення позову. Дається характеристика рішенням контролюючого органу про проведення перевірки як індивідуальному акту і як предмету оскарження в адміністративному суді. Аргументовано, що у випадку незупинення дії рішення про проведення перевірки, воно буде реалізовано, а відтак платник податків буде позбавлений наданого йому права на оскарження такого рішення. А наслідки, які настануть внаслідок невжиття цього заходу забезпечення позову, будуть непоправні, оскільки платник податків буде позбавлений права на оскарження рішення про проведення перевірки. Робиться висновок, що у випадку пред'явлення адміністративного позову про визнання оскарження індивідуального акта, і якщо такі позовні вимоги будуть "вимогами про визнання", а майбутнє рішення суду про задоволення позову не потребуватиме примусового виконання, це не є перешкодою для вжиття заходів забезпечення позову у вигляді зупинення дії оскаржуваного індивідуального акта, оскільки в такому випадку мова буде йти саме про істотне ускладнення чи неможливість ефективного захисту або поновлення порушених прав чи інтересів позивача як самостійної і достатньої підстави для вжиття заходів забезпечення адміністративного позову.

Ключові слова: адміністративне судочинство, забезпечення позову, зупинення дії індивідуального акта, ефективний захист, поновлення прав, оскарження, рішення контролюючого органу.

Інститут забезпечення позову давно відомий цивільному і господарському судочинству, а із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України поширив свою дію й на адміністративну юстицію. Маючи єдину мету – гарантування виконання майбутнього рішення суду у разі задоволення позовних вимог, види заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві відрізняються. Так, якщо у цивільному і господарському судочинстві усталеною є судова практика (що також знайшло своє пряме законодавче закріплення в ч. 10 ст. 150 ЦПК і ч. 11 ст. 137 ГПК) про заборону вжиття заходів забезпечення позову, які за своїм змістом є тотожними задоволенню заявлених позовних вимог, якщо

при цьому спір не вирішується по суті, то в адміністративному судочинстві, з огляду на правову природу адміністративної юстиції, прямо допускається забезпечення позову зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта (п. 1 ч. 1 ст. 151 КАС), які є предметом оскарження. Цей висновок прямо впливає з положень ч. 4 ст. 150 КАС, якою передбачено, що подання позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, якщо суд не застосував відповідні заходи забезпечення позову (за винятком заборони зупинення дії окремих рішень, наведених у ч. 3 ст. 151 КАС).

При цьому підставами забезпечення позову є обставини, які свідчать, що: 1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або 2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю (ч. 2 ст. 150 КАС).

Обставини, які наведені у першому пункті найчастіше зустрічаються в адміністративних справах про оскарження індивідуальних актів, які обумовлюють тривале порушення прав, зокрема обмежують здійснення певних прав позивача або його діяльності протягом певного строку, або ж покладають на суб'єкта владних повноважень обов'язки вчинити певні дії, тобто спричиняють протягом визначеного строку певні наслідки у зв'язку із їх реалізацією.

В якості прикладу можна навести рішення (накази) контролюючих органів про проведення податкових перевірок, які мають строк дії, протягом якого проводиться перевірка, а у платника податків виникають обов'язки допустити контролюючий орган до проведення такої перевірки та надати запитувані документи. В такій категорії справ заходи забезпечення позову не вживаються зазвичай з тих підстав, що подібні позови (позови про оскарження наказів про призначення податкової перевірки) заздалегідь не підлягають задоволенню, якщо податкові інспектори були допущені до проведення перевірки і строк дії такого наказу закінчився. А згідно із новою (зміненою) позицією Великої Палати Верховного Суду взагалі не підлягають судовому розгляду справи щодо оскарження наказів про призначення перевірок, якщо контролюючий орган був допущений до проведення перевірки на підставі наказу про її проведення, то цей наказ як акт індивідуальної дії реалізовано його застосуванням, а тому його оскарження не є належним та ефективним способом захисту права платника податків, оскільки скасування наказу не може призвести до відновлення порушеного права (адже в цьому випадку наказ про призначення перевірки вичерпав свою дію фактом реалізації). А неправомірність дій контролюючого органу при призначенні і проведенні перевірки не може бути предметом окремого позову, але може бути підставами позову про

визнання протиправними рішень, прийнятих за наслідками такої перевірки [1].

Проте в зазначеному випадку мова йде про неможливість оскарження наказу про призначення перевірки саме після її проведення (а не до початку її проведення чи під час її проведення). А висновок Верховного Суду про те, що допуск до перевірки нівелює правові наслідки процедурних порушень, може бути застосований, на нашу думку, лише щодо "виїзних" перевірок, адже при "невиїзних" перевірках питання допуску або недопуску контролюючих органів до її проведення з боку платника податків вирішено бути не може.

Згідно із сформульованим Конституційним Судом України висновком, ненормативні правові акти застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [2].

Отже, з цього випливає, що наказ про проведення податкової перевірки діє до моменту її завершення (тобто до моменту його повної реалізації), але не довше зазначеного в ньому строку дії. Тобто протягом цього строку він спричиняє юридичні наслідки. Це свідчить про те, що в цьому випадку такий наказ може бути предметом оскарження в адміністративному судочинстві, а відтак щодо нього можуть вживатись заходи забезпечення адміністративного позову у вигляді зупинення дії такого індивідуального акта. Адже, відштовхуючись від зворотного, незупинення дії такого акта призведе або до його повної реалізації (тобто буде досягнута мета прийняття такого акта і можливе порушення прав позивача) або ж до закінчення строку його дії, а відтак зникне предмет спору, пов'язаний з оскарженням такого акта, оскільки останній вичерпає свою дію.

Як зазначають вчені-процесуалісти, по своїй суті забезпечення позову є встановленням судом обмежень суб'єктивних прав, свобод та інтересів відповідача або пов'язаних з ним інших осіб в інтересах забезпечення в майбутньому актів правосуддя і задоволення претензій позивача [3, с. 349]. Така характеристика інституту забезпечення позову відповідає такому виду забезпечення позову, як зупинення дії індивідуального акта (як приклад – наказу про проведення податкової перевірки), оскільки на час зупинення його дії відповідач не буде вчиняти дії по реалізації такого акта, що унеможливить передчасне спричинення юридичних наслідків для позивача та дозволить йому реалізувати своє право на судове оскарження такого акта.

Схоже обґрунтування можна зустріти в окремих ухвалах судів першої інстанції про забезпе-

чення позову у справах про оскарження наказів про проведення податкових перевірок. Так, наприклад, в одній з ухвал суд дійшов висновку, що у разі проведення перевірки позивача на підставі оспорюваного наказу, до ухвалення судом рішення у даній адміністративній справі, матиме місце небезпека заподіяння шкоди його правам, свободам та інтересам, для відновлення яких необхідно буде докласти значних зусиль та витрат. При цьому суд вважав обґрунтованими доводи позивача в частині того, що в разі проведення контролюючим органом перевірки на підставі оскаржуваного наказу, захист прав позивача стане неможливим, так як мета проведення перевірки буде досягнута. Вказане у сукупності свідчить про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в даній адміністративній справі. Тому суд вважав за необхідне вжиття заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії оскаржуваного наказу, оскільки іншого способу забезпечення дотримання прав та інтересів платника податків, до винесення судом рішення по суті спору, законодавством не передбачено. При цьому суд звернув увагу, що забезпечення позову шляхом зупинення дії наказу відповідає предмету адміністративного позову та водночас вжиття такого заходу не зумовлює фактичного вирішення спору по суті, а спрямоване лише на збереження існуючого становища до розгляду справи по суті, тому суд дійшов висновку, що вимога позивача в частині зупинення дії оскаржуваного наказу відповідає обґрунтованою, відповідає положенням статті 117 КАС України [4].

Водночас в судовій практиці зазвичай переважає інший підхід до вирішення подібних питань, оскільки, на думку судів, сам собою факт проведення перевірки не може безпосередньо заподіяти майнову чи іншу шкоду особі; не призводить до настання невідворотних негативних наслідків; проведення перевірки є лише процедурою встановлення обставин, які необхідні для контролю за правильністю нарахування і сплати податків та інших обов'язкових платежів.

При цьому суди зазвичай посилаються на роз'яснення постанови Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 № 9 «Про практику застосування судами процесуального законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову» та постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства

ст. 117 Кодексу адміністративного судочинства України» під час розгляду адміністративних справ», згідно з якими при розгляді заяв про забезпечення позову суд (суддя) має з урахуванням доказів, наданих позивачем на підтвердження своїх, пересвідчитись, зокрема, в тому, що між сторонами дійсно виник спір та існує реальна загроза невиконання чи утруднення виконання можливого рішення суду про задоволення позову; з'ясувати обсяг позовних вимог, дані про особу відповідача, а також відповідність виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулась з такою заявою, позовним вимогам.

Проте зазначені роз'яснення стосуються реальної загрози невиконання чи утруднення виконання можливого рішення суду про задоволення позову. Разом з тим ці роз'яснення не враховують іншу немаловажну підставу для вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, а саме те, що невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду.

Так, зміст положень ст.ст. 78, 79 Податкового кодексу України свідчить про те, що платник податків має право не погодитися з рішенням контролюючого органу про призначення перевірки та оспорити його в суді. Отже, у випадку «реалізації» наказу про проведення податкової перевірки, поновити право платника податків на оскарження такого рішення контролюючого органу буде неможливим (неефективним). Таким чином, без зупинення дії такого рішення (наказу) не обійтись. А відтак, в цьому випадку є недоречними роз'яснення п. 17 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства під час розгляду адміністративних справ» про те, що застосування судом таких заходів забезпечення, які за змістом є ухваленням рішення без розгляду справи по суті, не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову. Забезпеченням позову у такий спосіб суди виходять за межі підстав забезпечення позову, що є неприпустимим. Адже, як ми вже зазначали вище, Кодекс адміністративного судочинства України прямо допускає забезпечення позову зупиненням дії індивідуального акта, який є предметом оскарження (п. 1 ч. 1 ст. 151, ч. 4 ст. 150 КАС).

Крім того, тут також буде дотримано вимогу співмірності. Так, ч. 2 ст. 151 КАС передбачено,

що заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами. Співмірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії. Адекватність заходу до забезпечення позову, що застосовується судом, визначається його відповідністю вимогам, на забезпечення яких він вживається. Оцінка такої відповідності здійснюється судом, зокрема, з урахуванням співвідношення права (інтересу), про захист яких просить заявник, з майновими наслідками заборони відповідачеві вчиняти певні дії [5].

Під забезпеченням позову розуміють сукупність процесуальних дій, що гарантують виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог. Таким чином, особам, які беруть участь у справі, надано можливість уникнути реальних ризиків щодо утруднення чи неможливості виконання рішення суду, яким буде забезпечено судовий захист законних прав, свобод та інтересів таких осіб. При цьому важливим є момент об'єктивного існування таких ризиків, а також того факту, що застосування заходів забезпечення позову є дійсно необхідним, що без їх застосування права, свободи та законні інтереси особи (заявника клопотання) будуть порушені, на підтвердження чого є належні й допустимі докази [6].

Отже, у випадку незупинення дії наказу про проведення перевірки, він буде реалізований, а відтак платник податків буде позбавлений наданого йому права на оскарження такого наказу. Тобто наслідки, які настануть внаслідок невжиття цього заходу забезпечення позову, будуть непоправні, оскільки платник податків буде позбавлений права на оскарження рішення податкового органу про проведення перевірки. Зупинення ж дії такого наказу, у випадку подальшої відмови в позові, лише відтермінує проведення перевірки та жодним чином не може вплинути (перешкодити) на її проведення в майбутньому чи змінити результати такої перевірки. Через це важко погодитись з окремими вченими, які вважають, що ухвала про забезпечення позову демонструє, що позиція заявника правильна й рішення, безумовно, буде на користь позивача, і що в такій ситуації порушується принцип змагальності

сторін, характерний для всіх процесів [7, с. 208], адже процесуальні підстави для вжиття заходів забезпечення позову жодним чином не пов'язані з матеріально-правовими підставами для задоволення позовних вимог, а лише дозволяють забезпечити (зберегти) актуальність і юридичну значущість останніх для позивача. Також варто враховувати, що заходи забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акта (на прикладі рішення контролюючого органу про проведення перевірки) не скасовують чинність такого індивідуального акта і не змінюють обсяг прав та обов'язків сторін спору, а лише тимчасово, до вирішення спору по суті, забороняють суб'єкту владних повноважень реалізовувати оскаржуваний акт.

Яскравим прикладом правильного, на нашу думку, застосування заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії наказу про призначення податкової перевірки є постановою Верховного Суду від 27.03.2019 у справі № 0440/5193/18, в якій Верховний Суд зробив висновок, що зміст положень статей 78, 79 Податкового кодексу України свідчить про те, що платник податків має право не погодитись з рішенням контролюючого органу про призначення перевірки та оспорити його в суді. Проведення перевірки у період оскарження у судовому порядку рішення про її призначення та до вирішення питання про законність цього рішення є нівелюванням зазначеного права платника податку. За таких обставин задоволення клопотання позивача про забезпечення позову шляхом зупинення дії наказу до ухвалення рішення в адміністративній справі відповідає предмету позову, є співмірним з позовними вимогами та не унеможлиблює здійснення відповідачем покладених на нього положеннями Податкового кодексу України функцій та повноважень. Судом першої інстанції наведено мотиви, з яких він дійшов висновку про існування обставин, що можуть істотно вплинути на можливість ефективного захисту прав та інтересів позивача та правильно оцінено співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких позивач звернувся до суду [8].

Наведений правовий висновок Верховного Суду переконливо свідчить про процесуальну можливість і матеріально-правову необхідність вжиття заходів забезпечення адміністративного

позову при оскарженні таких індивідуальних актів. В цьому випадку ми бачимо, що Верховний Суд забезпечив реалізацію передбаченого Податковим кодексом України права платника податків на оскарження рішення контролюючого органу про призначення перевірки. При цьому сам по собі той факт, що проведення такої перевірки не призведе до настання невідворотних негативних наслідків для позивача – платника податків, не може бути підставою для обмеження зазначеного права платника податків оспорити рішення про проведення перевірки, а також не може стати “легалізацією” можливих незаконних дій контролюючого органу по призначенню перевірки, оскільки не звільняє контролюючий орган як суб’єкта владних повноважень згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством, та не виключає судовий контроль за правомірністю таких рішень (адже рішення контролюючого органу про призначення податкової перевірки є самостійним предметом оскарження в адміністративному судочинстві) незалежно від тих наслідків, які може тягти за собою така перевірка (чи-то буде складена довідка за відсутності порушень, чи-то буде складено акт про виявлені порушення).

Таким чином, з викладеного вище випливає, що у випадку пред’явлення позивачем адміністративного позову про визнання протиправним та скасування індивідуального акта, і якщо такі позовні вимоги будуть “вимогами про визнання”, а майбутнє рішення суду про задоволення адміністративного позову не потребуватиме примусового виконання, це не є перешкодою для вжиття заходів забезпечення позову у вигляді зупинення дії оскаржуваного індивідуального акта, оскільки в такому випадку мова повинна йти не про ускладнення чи неможливість виконання рішення суду, а саме про істотне ускладнення чи неможливість ефективного захисту або поновлення порушених прав чи інтересів позивача як самостійної і достатньої підстави для вжиття заходів забезпечення позову. У зв’язку з цим варто погодитись із окремими науковцями, що причиною неоднозначного розуміння і застосування судами підстав забез-

печення адміністративного позову є недосконале законодавство та надмірне використання оціночних понять при формулюванні підстав забезпечення позову [9, с. 78]. Тому велике значення для правозастосовчої практики повинні мати сформульовані Верховним Судом відповідні висновки, в яких дається таке тлумачення відповідних процесуальних норм, яке відповідає суті адміністративної юстиції як інституту захисту прав та інтересів громадян від порушень з боку публічної адміністрації. Це забезпечить правову визначеність і стабільність правового регулювання питань вжиття заходів забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії оскаржуваного індивідуального акта.

Список використаної літератури:

1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.09.2021 у справі № 816/228/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100022843>.
2. Рішення Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп у справі № 3/35-313. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/KS97002?an=1&ed=1997_06_23.
3. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / С. С. Бичкова, Ю. В. Білоусов, В. І. Бірюков та ін.; За заг. ред. С. С. Бичкової. К.: Атіка, 2008. 840 с.
4. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 26.02.2019 у справі № 640/3294/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80124400>.
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25.04.2019 у справі № 826/10936/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81431079>.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.05.2021 у справі № 914/1570/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97967349>.
7. Шерстюк Г. М. Забезпечення адміністративного позову. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5, том 2. С. 204–210.
8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27.03.2019 у справі № 0440/5193/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80807245>.
9. Марцинкевич С. А. Щодо підстав забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2019. № 42, том 2. С. 77–80.

Koroied S. O. Suspension of an individual act as a type of securing an administrative claim in administrative proceedings

In article it is described the institution of securing a claim in civil proceedings. The grounds for securing the claim and the types of measures to secure the claim in administrative proceedings are revealed. The analysis of judicial practice on application of institute of securing of the administrative

claim is carried out. The understanding of the institute of securing of an administrative claim by the Supreme Court and the grounds for its application are given. The type of securing of an administrative claim such as suspension of an individual act (on the example of the decision of the supervisory body to conduct an inspection) is explored and various court practice of applying of this type of securing of an administrative claim is considered. Judicial practice is criticized for not recognizing the possibility of applying this type of security. A description of the decision of the supervisory body to conduct an inspection as an individual act and as a subject of appeal in the administrative court is characterized. It is argued that if the decision to conduct an inspection is not suspended, it will be implemented, and therefore the taxpayer will be deprived of the right to appeal against such a decision. And the consequences of not taking this measure to secure the claim will be irreparable, as the taxpayer will be deprived of the right to appeal the decision to conduct an inspection. It is concluded that in the case of an administrative action for recognition of appeal of an individual act, and if such claims are "claims for recognition" and the future court judgment to satisfy the claim will not require enforcement, this is not an obstacle to taking measures to secure the claim in the form of suspension of the appealed individual act, because in this case it will be a significant complication or impossibility of effective protection or restoration of violated rights or interests of the plaintiff as an independent and sufficient basis for taking administrative action.

Key words: *administrative proceedings, securing of a claim, suspension of an individual act, effective protection, restoration of rights, appeal, decisions of the supervisory body.*