

ПІДСТАВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ: НОВІТНЄ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

GROUND FOR SECURING AN ADMINISTRATIVE CLAIM: THE LATEST LAW ENFORCEMENT

Куклишин А.М.

Стаття присвячена підставам забезпечення адміністративного позову в Україні. Дослідження побудовано на аналізі актуальної судової практики. Ефективний захист прав, свобод та інтересів в публічних правовідносинах є функцією адміністративної юстиції. Досягнення цієї функції можливе лише тоді, коли остаточне судове рішення, в разі повного або часткового задоволення позову, можна буде виконати. Забезпечення адміністративного позову є важливим інститутом, покликаним гарантувати можливість захисту порушених прав. Кожна з підстав забезпечення позову, передбачених частиною другою статті 150 Кодексу адміністративного судочинства України, є самостійною і достатньою для вжиття заходів забезпечення позову. Ці підстави сформульовані за допомогою оціночних понять: «істотне ускладнення чи унеможливлення» і «очевидна протиправність». Повністю відійти від застосування цих оціночних понять неможливо. Встановлено, що окружні адміністративні суди задовольняють лише приблизно 12,5% заяв про забезпечення адміністративного позову. Стандарти доказування наявності підстав для забезпечення позову, викладені в практиці Верховного Суду, є суворими. Ці стандарти покладають на заявників підвищений обов'язок доказування. Фактично кожний аргумент про ризик ускладнення чи унеможливлення захисту порушеного права може бути спростовано правом на відшкодування збитків, заподіяних державою. Суди переважно скептично ставляться до намагання зберегти існуюче становище на час розгляду справи за допомогою забезпечувальних заходів. «Очевидна протиправність» оскаржуваних рішень, дій і бездіяльності має бути доведена «поза обґрунтованим сумнівом» і є винятковою підставою забезпечення позову. Автор вважає, що текст статті 150 Кодексу адміністративного судочинства України слід доповнити нормою про обов'язок саме суб'єкта владних повноважень (відповідача) довести відсутність підстав для забезпечення позову.

Ключові слова: доказування поза розумним сумнівом, забезпечення адміністративного позову, зупинення дії оскаржуваного рішення, очевидна протиправність, стандарт доказування, ускладнення виконання рішення суду, ускладнення захисту порушеного права.

The article is devoted to the grounds for provision an administrative claim in Ukraine. The study is based on the analysis of actual court practice. Effective protection of rights, freedoms and interests in public legal relations is a function of administrative justice. Achieving this function is possible only when the final court decision, in case of full or partial satisfaction of the claim, can be executed. Provision of an administrative claim is an important institution designed to guarantee the possibility of protecting violated rights. Each of the grounds for provision a claim, provided for in part two of Article 150 of the Code of Administrative Justice of Ukraine, is independent and sufficient for taking measures to secure a claim. These grounds are formulated with evaluative concepts: "substantial complication or impossibility" and "obvious illegality". It is impossible to completely depart from the application of these evaluative concepts. It was found that the district administrative courts in Ukraine satisfy only about 12.5% of applications for securing an administrative claim. The standards of proving the existence of grounds for securing a claim, set forth in the practice of the Supreme Court, are strict. These standards place an increased burden of proof on applicants. In fact, every argument about the risk of complicating or making it impossible to protect the violated right can be refuted by the right to compensation for damages caused by the state. Courts are generally skeptical of attempts to preserve the status quo during the trial by means of protective measures. "Obvious illegality" of contested decisions, actions and omissions must be proven "beyond a reasonable doubt" and is the exclusive basis for provision a claim. The author believes that the text of Article 150 of the Code of Administrative Justice of Ukraine should be supplemented with a rule on the obligation of the subject of power (the defendant) to prove the absence of grounds for securing a claim.

Key words: complication of the execution of the court decision, complication of the protection of the violated right, obvious illegality, proof beyond a reasonable doubt, provision of an administrative claim, standard of proof, suspension of the action of the contested decision.

Актуальність проблеми. Ефективний захист прав, свобод та інтересів в публічних правовідносинах є функцією адміністративної юстиції. Водночас, досягнення цієї функції можливе лише тоді, коли остаточне судове рішення, в разі повного або часткового задоволення позову, можна буде виконати. Якщо ж до моменту набрання цим судовим рішенням законної сили настануть обставини, які виключать можливість захисту порушених прав, то результат розгляду адміністративної справи стає фактично «рішенням заради рішення». В цих умовах забезпечення адміністративного позову є важливим інститутом, покликаним гарантувати можливість захисту порушених прав. Важливим є те, що в адміністративному судочинстві сторони спору мають нерівний матеріально-правовий статус, і суб'єкт владних повноважень має важелі впливу на права, свободи та інтереси особи; більше того – саме по собі подання адміністративного позову може спонукати суб'єкта владних повноважень вчинити нові дії по унеможливленню захисту порушеного права, і це викликає потребу в дієвих забезпечувальних заходах. Актуальності дослідженню інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві додає те, що в 2017 році відбулася зміна процесуального законодавства, що відобразилося також на формулюванні підстав забезпечення адміністративного позову, зокрема була виключена така підстава забезпечення позову як «очевидна небезпека заподіяння

шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі» [1].

Тому **метою статті** є визначити, чи є підстави, передбачені ч. 2 ст. 150 КАС України, самостійними, чи мають застосовуватися завжди одночасно; дослідити статистику вжиття судами заходів забезпечення адміністративного позову; визначити існуючі стандарти доказування наявності підстав для забезпечення позову та запропонувати шляхи поліпшення значення забезпечення позову для досягнення завдання адміністративного судочинства.

Механізм забезпечення позову в адміністративному судочинстві, як справедливо стверджує Т. Тур, сприяє повноцінній реалізації права суб'єктів, безпосередньо задіяних у публічних правовідносинах, на судовий захист від протиправних дій і рішень, прийнятих публічною владою та її посадовими особами, на здійснення повноцінного і ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [2, с. 171]. Застосування забезпечувальних заходів, як вказує В. Сьоміна, дає реальну можливість здійснити судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин шляхом практичного виконання прийнятих судом рішень [3, с. 111].

Проте, як зазначає у своїй статті Г. Шерстюк, на сьогодні інститут забезпечення адміністративного позову застосовується судами доволі рідко, а відтак є необхід-

ність у виявленні причин такої тенденції та в подальшому усуненні факторів, які на цю тенденцію впливають [4, с. 209]. Більше того, як вважає С. Марцинкевич, саме закріплені в КАС України *підстави забезпечення позову є перепонами* для застосування на практиці цього інституту адміністративного процесуального права; для вирішення цієї проблеми науковець пропонує щодо позовів, предмет позову по яким пов'язаний із сплатою грошових сум, закріпити презумпцію існування обставини, які вказують на те, що нежиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або істотно ускладнити чи унеможливити захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача [5, с. 79]. М. Вербіцька також звертає увагу на наявні прогалини й упущення, особливо в частині *підстав* для забезпечення позову, оцінювання підставності таких заяв судом тощо, та висловлює думку про те, що Верховний Суд мав би напрацювати сталу і конкретну практику, яка мала би змогу вирішити цю проблему, оскільки станом на сьогодні його позиції доволі «розмиті», не надають нижчестоящим судам конкретного алгоритму, який мав би застосовуватися в ході вирішення питань про забезпечення позову [6, с. 18].

Було проаналізовано резолютивні частини 40 випадково відібраних ухвал окружних адміністративних судів за 2022-2023 роки з питань вжиття заходів забезпечення позову. Результати аналізу показали, що в 35 випадках з 40 (87,5%) суди відмовили у вжитті заходів забезпечення позову, і лише в 5 випадках з 40 (12,5%) заяви про забезпечення позову були задоволені. При цьому заявники ініціювали вжиття заходів забезпечення позову у спорах, що виникають з податкових правовідносин та адміністрування ЄСВ (20%), правовідносин мобілізації та військової служби (20%), застосування адміністративно-господарських санкцій (12,5%), ліцензування та дозвільної системи (10%), виконавчого провадження (10%), демонтажу тимчасових споруд (7,5%), заходів контролю і приписів, винесених за їх результатами (5%), незалежної професійної діяльності (5%), діяльності органів місцевого самоврядування (5%), громадянства і перетинання кордону (5%). 4 з 5 випадків, коли заяви про забезпечення позову задовольнялися, стосувалися оскарження рішень, на підставі яких з позивача стягувалися грошові кошти (недоїмки, штрафи). Отже, науковці, які стверджують про недостатню ефективність інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві, мають рацію. І корінь проблеми такої неефективності лежить в площині підстав, на яких допускається вжиття заходів забезпечення адміністративного позову.

Норма ч. 2 ст. 150 КАС України визначає дві підстави вжиття заходів забезпечення позову. Вона допускає забезпечення позову, якщо: 1) нежиття 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 [7]. Тож нижче проаналізуємо судову практику по кожній із цих підстав.

1. Істотне ускладнення (унеможливлення) виконання рішення суду або ефективного захисту або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача. В якості одного з прикладів слід звернути увагу на спори про визнання протиправними рішень органів ДПС України про віднесення платників податків до ризикових. Відомо, що таке рішення призводить до зупинення реєстрації податкових накладних такого платника і до необхідності щоразу доводити реальність операції по кожній податковій накладній, і більше того – збіль-

шує ризик відмови в реєстрації податкової накладної (а на практиці нерідко трапляються випадки, коли платнику, віднесеному до «ризикових», відмовляють в реєстрації всіх його податкових накладних). В цих умовах у багатьох платників, віднесених до ризикових, виникає потреба ініціювати вжиття заходу забезпечення позову у вигляді зупинення дії рішення про ризиковість. Однак практика Верховного Суду фактично унеможливило вжиття такого заходу забезпечення. Як зазначив Верховний Суд в постанові від 12 березня 2021 року у справі № 140/10203/20, за позивачем залишається право належними документами довести реальність здійснення фінансово-господарських операцій у межах своєї господарської діяльності, та у разі повноти документів по даних операціях, подальшого прийняття позитивного рішення про реєстрацію податкових накладних/розрахунків коригування. Та обставина, що надання додаткових документів та пояснень у кожному конкретному випадку вимагає значного часу та зусиль, не може сприйматися як визначена законом підстава для забезпечення позову [8]. Отже, саме по собі ускладнення правового становища позивача внаслідок дії оспорюваного рішення – не сприймається в судовій практиці як підстава для забезпечення адміністративного позову.

Ще одним доводом, на який часто посилюються заявники в обґрунтування необхідності вжиття заходів забезпечення позову, є те, що якщо не зупинити дію оскаржуваного рішення, то це призведе до прийняття ще одного рішення суб'єктом владних повноважень, а отже – до необхідності ініціювання ще одного судового провадження задля остаточного відновлення порушеного права. Однак суди часто критично ставляться до такого доводу. В цьому контексті звернемо увагу на постанову Верховного Суду від 11 лютого 2022 року у справі № 813/116/18, в якій оскаржувався наказ органу ДПС України про проведення документальної позапланової перевірки. Надаючи оцінку доводам позивача про те, що для запобігання подальшим порушенням його прав слід зупинити дію оскаржуваного наказу, суд зазначив, що Верховним Судом України та Верховним Судом у рішеннях неодноразово висловлювалася правова позиція, згідно з якою «визнання протиправним наказу про проведення невізної документальної перевірки призводить до визнання перевірки незаконною та відсутності правових наслідків такої». Відтак, незабезпечення позову у цій справі шляхом зупинення дії наказу не призведе до неможливості поновлення прав позивача у разі задоволення позову судом [9]. Отже, та обставина, що заявнику доведеться ініціювати ще одне судове провадження (оскаржувати податкові повідомлення-рішення), не визнається судами як факт, який безумовно свідчить про утруднення захисту порушеного права.

Певні критерії, за якими судами встановлюється наявність досліджуваної підстави для забезпечення позову, можливо також знайти в постанові Верховного Суду від 03 листопада 2022 року у справі № 640/22086/21, в якій Кабінет Міністрів України оскаржував припис Національного агентства з питань запобігання корупції та просив в порядку забезпечення позову зупинити дію цього припису. Не погоджуючись із постановою суду апеляційної інстанції, Верховний Суд зазначив, що «... судом також не зазначено в чому будуть полягати дії, направлені на відновлення прав позивача, не оцінено складність вчинення цих дій, не встановлено, що витрати, пов'язані з відновленням прав, будуть значними. Сама ж лише незгода позивача із діями суб'єкта владних повноважень та звернення до суду з позовом про визнання їх протиправними і зобов'язання вчинити певні дії ще не є достатньою підставою для застосування судом заходів забезпечення позову» [10]. Отже, обґрунтовуючи досліджувану підставу, заявнику слід навести відомості про те: 1) які дії слід буде вжити для відновлення порушеного права, якщо не вжити заходів забезпечення позову; 2) чим саме буде ускладнено вжиття

таких дій; 3) яким є орієнтовний розмір витрат, які слід буде понести для відновлення порушеного права.

В той же час, сама по собі необхідність понесення позивачем додаткових витрат для відновлення порушеного права теж не свідчить про автоматичну наявність підстав для забезпечення адміністративного позову. До прикладу згадаємо справу № 826/14951/18, за обставинами якої, позивач оскаржував наказ про зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами. Також позивач звернувся із заявою про забезпечення позову, в якій просив зупинити дію оскаржуваного наказу, посилаючись на те, що в разі зупинення технологічного циклу буріння свердловини буде заподіяна шкода у вигляді втрати позивачем інвестицій (і при цьому відсутній спеціальний механізм відшкодування цих витрат), а також співробітники залишаться без заробітної плати та може постраждати екологічна ситуація в районі проведення бурових робіт. Однак Верховний Суд вважав, що в цих умовах відсутні підстави для забезпечення позову. Суд зазначив, що підприємницька діяльність передбачає ведення господарської діяльності на власний ризик, який включає в себе можливі втрати інвестицій, виникнення додаткових витрат та інше; у разі оскарження відповідного акту суб'єкта владних повноважень, особа має право разом з іншими позивачами вимогами заявити вимоги про відшкодування спричиненої таким актом шкоди. Тому, відсутність особливого порядку відшкодування шкоди внаслідок необґрунтованого зупинення дії спеціального дозволу, на що посилався суд, не може бути підставою вжиття заходів забезпечення позову [11].

З тих же міркувань суд касаційної інстанції критично оцінює доводи позивачів про необхідність зупинення дії наказів про анулювання паспортів прив'язки тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності. Відомо, що наслідком дії такого наказу є демонтаж тимчасової споруди. Більше того, за той час, поки позивач буде оскаржувати наказ, на тому місці, де була розташована його демонтована тимчасова споруда, вже може бути встановлена споруда іншого власника. Тому питання забезпечення позову в цих справах є актуальним. Прикладом є справа № 540/3710/21, розглянута Верховним Судом 17 січня 2023 року. Розглядаючи питання про забезпечення позову в цій справі, суд касаційної інстанції погодився з точкою зору апеляційного суду про те, що навіть якщо припустити можливий демонтаж тимчасової споруди позивача, вказане не свідчить про неможливість або ускладнення поновлення у подальшому прав, які позивач вважає порушеними, оскільки мова йде про тимчасову споруду, яка є пересувною та, у разі поновлення прав позивача у судовому порядку, може бути повернута на попереднє місце розташування, що помилково не взято до уваги судом першої інстанції [12].

Системний аналіз практики застосування Верховним Судом підстави для забезпечення позову, визначеної п. 1 ч. 2 ст. 150 КАС України свідчить про те, що: 1) поняття «ускладнення» і «унеможливлення» тлумачаться буквально і не передбачають розширювального тлумачення; 2) в судовій практиці фактично сформувалася презумпція недоведеності цього «ускладнення» і «унеможливлення»; 3) на позивачів фактично покладається обов'язок довести, що не існує дієвого механізму відновлення порушеного права, якщо не вжити заходів забезпечення позову. На доводи про ризик збільшення витрат позивача на відновлення порушеного права – суди відповідають аргументом про наявність права на відшкодування збитків. Необхідність ініціювання ще одного судового провадження в разі невжиття заходів забезпечення позову – також не розцінюється судами як ускладнення відновлення порушеного права. Разом з тим, оціночний характер понять, вжитих у п. 1 ч. 2 ст. 150 КАС України, залишає простір для зміни судової практики, а отже, не сприяє її стабільності. Част-

кове вирішення цієї проблеми можливе шляхом доповнення ст. 150 КАС України нормою про обов'язок саме суб'єкта владних повноважень (відповідача) довести відсутність підстав для забезпечення позову. Втім, оскільки на законодавчому рівні неможливо передбачити всі індивідуальні випадки, відійти від застосування в ст. 150 КАС України оціночних понять неможливо; отже, зміниться має сам підхід суб'єкта правозастосування до визначення критеріїв необхідності вжиття заходів забезпечення позову.

2. Очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду. Для застосування цієї підстави від суду вимагається надати правову оцінку правовідносинам сторін, що, за загальним правилом, є завданням суду на стадії ухвалення остаточного судового рішення, а не під час розгляду питання про забезпечення адміністративного позову. Приходячи до висновку про очевидно протиправний характер оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності, суд фактично може створити для відповідача сумнів в об'єктивності і неупередженості складу суду і створити підставу для його відводу. Адаже цей висновок суду так чи інакше відображає точку зору складу суду на майбутній результат розгляду справи по суті. Саме тому, така підстава забезпечення позову як очевидна протиправність, є винятковою. Важливо розуміти, що перелік з двох підстав вжиття заходів забезпечення позову, наведених у ч. 2 ст. 150 КАС України, містить сполучник «або». А це означає, що звертаючись із заявою про забезпечення позову, заявник не обов'язково повинен доводити очевидну протиправність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності, а достатнім буде доведення першої підстави забезпечення позову (утруднення / унеможливлення захисту прав / виконання рішення). Протилежний підхід означав би винятковий характер інституту забезпечення адміністративного позову як такого і фактично нівелював би мету існування цього правового інституту.

Погоджуючись із тим, що відсутня необхідність доводити одночасно обидві підстави, Верховний Суд все ж таки застерігає проти розширювального тлумачення цих підстав. Зокрема, в пункті 14 постанови Верховного Суду від 01 червня 2022 року у справі № 580/5656/21 зазначається, що підстави забезпечення позову, передбачені частиною другою статті 150 КАС України, є оціночними, тому суд повинен у кожному випадку, виходячи з конкретних доказів, встановити, чи є хоча б одна з названих обставин, і оцінити, чи не може застосуванням заходів забезпечення позову бути завдано ще більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти [13].

Критерії очевидності ознак протиправності предмету оскарження можна знайти в практиці Верховного Суду. Зокрема, в постанові від 24 вересня 2019 року у справі № 640/6311/19 зазначив, що «очевидні ознаки» мають на перший погляд свідчити про наявність достатньо вагомих підстав для сумнівів у правомірності оскаржуваного акту. В даній конкретній справі позивач оскаржував нормативно-правовий акт, стверджуючи про те, що він не відповідає вимогам чіткості, узгодженості, визначеності, «якості закону», однак Верховний Суд відзначив, що оцінка відповідності нормативно-правового акту цим критеріям має бути надана саме під час судового розгляду справи по суті позовних вимог [14]. Отже, очевидний характер протиправності нормативно-правового акту можливий фактично лише тоді, коли він буквально суперечить актам вищої юридичної сили; якщо ж висновок про протиправність вимагає ретельного аналізу якості нормативного тексту та системного тлумачення його положень в їхньому взаємозв'язку, то висновок про очевидну протиправність при вжитті заходів забезпечення позову буде передчасним.

Переходячи до оцінки очевидного характеру протиправності акта індивідуальної дії, звернемо увагу на постанову Верховного Суду від 16 грудня 2020 року у справі № 640/6840/20. В цій справі суб'єкт господарювання оскаржував постанову Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) про накладення на нього штрафу в розмірі 1,7 млн. грн. і в порядку забезпечення позову просив зупинити дію цього рішення. При цьому посилався, в тому числі, на його очевидну протиправність. Суд касаційної інстанції не погодився з доводами позивача. Він зазначив, що суди фактично, не розглядаючи справи по суті, не перевіряючи фактичних обставин справи та не досліджуючи докази, погодились із твердженням заявника про наявність у діях та рішеннях Нацкомісії порушень закону. Водночас, ознаки протиправності оспорюваних рішень відповідача *не були очевидними*, а фактичні обставини справи підлягають встановленню та доведенню на підставі відповідних доказів та аналізу норм права, які регулюють спірні правовідносини, під час розгляду справи по суті. Сам по собі факт прийняття відповідачем рішень, які стосуються прав та інтересів позивача, не може автоматично свідчити про те, що такі рішення є очевидною протиправними і невжиття заходів забезпечення позову може істотно ускладнити виконання рішення суду, а факт порушення прав та інтересів позивача підлягає доведенню у встановленому законом порядку [15]. Як бачимо, наразі немає чітких критеріїв того, чи є протиправність оскаржуваного акту індивідуальної дії очевидною, чи ні. За відсутності таких критеріїв, практично в будь-якому випадку можна вказати, що обставини протиправності будуть досліджені на стадії розгляду справи по суті. Слід дійти висновку, що така підстава заяв про забезпечення позову як очевидна протиправність оскаржуваного акта – у більшості випадків не може бути визнана судами обгрунтованою.

В постанові Верховного Суду від 29 квітня 2021 року у справі № 808/2206/18 висловлено позицію щодо стандарту доказування досліджуваної підстави забезпечення позову – «поза обгрунтованим сумнівом». В постанові зазначено, що суд, який застосовує заходи забезпечення позову з підстав наявності очевидних ознак протиправності (...) повинен бути переконаний у тому, що відповідне рішення *явно* суперечить вимогам закону за критеріями, визначеними частиною другою статті 2 КАС України, порушує права, свободи або інтереси позивачів і вжиття заходів забезпечення позову є дієвим способом запобігання істотним та реальним негативним наслідкам таких порушень. У іншому випадку, висновки суду про наявність очевидних ознак протиправності оспорюваного рішення та порушення ним прав, свобод чи інтересів позивачів до розгляду справи по суті, *свідчать про наперед сформовану судом правову позицію* по справі. Отже, вирішуючи питання про вжиття заходів забезпечення позову, суд має встановити наявність саме таких ознак, які свідчать про протиправність оскаржуваного рішення *поза обгрунтованим сумнівом*, а не встановлювати правомірність/протиправність оскаржуваного рішення на цій стадії [16]. Стандарт «поза обгрунтованим сумнівом» є близьким (синонімічним) поняттям до стандарту «поза розумним сумнівом», який, в свою чергу, притаманний кримінальному судочинству. Отже, з одного боку можна дійти висновку, що на заявника, який посилався на цю підставу, покладається підвищений обов'язок *довести*, що немає жодного обгрунтованого сумніву в тому, що оспорюване ним рішення, дія чи бездіяльність є протиправним. З іншого боку, відкритим залишається питання співвідношення стандарту «поза обгрунтованим сумнівом» із положенням ч. 2 ст. 77 КАС України, згідно з яким, в адміністративних справах про протиправність рішень, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок

щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [7].

Втім, у практиці Верховного Суду мали місце випадки, коли він погоджувався із доводами заявників про очевидну протиправність оскаржуваних рішень суб'єктів владних повноважень і погоджувався із необхідністю забезпечення позову саме на цій підставі. В якості прикладу наведемо постанову від 12 березня 2020 року у справі № 640/13543/19, в якій предметом оскарження була постанова НКРЕКП про встановлення тарифу на послуги з передачі електричної енергії. Заявник зазначав, що очевидні ознаки протиправності наведеної постанови полягають у тому, що Конституція України не наділяє НКРЕКП наразі у його правовому статусі повноваженнями у реалізації цінової політики у сфері енергетики. Суд першої інстанції, забезпечуючи позов, послався на висновки Конституційного Суду України, викладені в рішенні від 13 червня 2019 року у справі № 5-р/2019. Погоджуючись із судовими рішеннями попередніх інстанцій про забезпечення позову, Верховний Суд зазначив, що оскаржувана постанова прийнята саме шляхом реалізації положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», *які визнано неконституційними* [17].

Ще одним прикладом врахування Верховним Судом очевидних ознак протиправності оскаржуваного рішення є постанова від 20 травня 2020 року у справі № 640/11330/19. Предметом спору в цій справі була постанова про встановлення тарифу; суд першої інстанції в порядку забезпечення позову зупинив дію цієї постанови. Верховний Суд погодився із висновком про наявність очевидних ознак протиправності оскаржуваної постанови. Такий висновок суду ґрунтується на тому, що відповідно до Порядку формування тарифу на послуги з диспетчерського (оперативно-технологічного) управління, затвердженого постановою НКРЕКП від 22.04.2019 № 586, період, на який здійснюється розрахунок тарифу, є календарний рік. Однак, оскаржуваною постановою тариф на послуги з диспетчерського (оперативно-технологічного) управління затверджено не на календарний рік, а на значно менший період, враховуючи, що таку постанову прийнято після 01.06.2019 [18].

Отже, для того щоб визнати оскаржуване рішення (дію, бездіяльність) таким, що має очевидні ознаки протиправності, має бути достатньо однієї простої логічної послідовності (наприклад: положення закону визнані неконституційними – підзаконний акт було прийнято на виконання цих положень – отже підзаконний акт є очевидно протиправним). Тобто у будь-якого незацікавленого стороннього спостерігача має одразу сформуватися переконання про очевидну протиправність, яке виключає розумні сумніви. Обгрунтування очевидної протиправності не може бути великим за обсягом, адже інакше протиправність не буде очевидною. В протилежному разі це означатиме, що суд, до прийняття остаточного рішення у справі, вже наперед сформує свою точку зору щодо предмету оскарження, що є недопустимим.

Висновки і рекомендації. Визначено, що кожна з підстав, передбачених ч. 2 ст. 150 КАС України, є самостійною і достатньою для вжиття заходів забезпечення позову. Водночас ці підстави сформульовані за допомогою оціночних понять, таких як «істотне ускладнення чи унеможливлення» і «очевидна протиправність». Повністю відійти від застосування цих оціночних понять неможливо. Встановлено, що окружні адміністративні суди задовольняють лише приблизно 12,5% заяв про забезпечення позову. Стандарти доказування наявності підстав для забезпечення позову, викладені в практиці Верховного Суду, є суворими і покладають на заявників підвищений обов'язок доказування. Фактично кожний аргумент про ризик ускладнення чи унеможливлення захисту поруше-

ного права може бути спростовано правом на відшкодування збитків, заподіяних державою. Суди переважно скептично ставляться до намагання зберегти існуюче становище на час розгляду справи за допомогою забезпечувальних заходів. При цьому, «очевидна протиправність» оскаржуваних рішень, дій і бездіяльності має бути доведеною «поза обгрунтованим сумнівом» і є винятко-

вою підставою забезпечення позову. Автор вважає, що текст статті 150 КАС України слід доповнити нормою про обов'язок саме суб'єкта владних повноважень (відповідача) довести відсутність підстав для забезпечення позову. Ця зміна може потягнути за собою зміну правозастосовчої практики в бік підвищення сприяння своєчасному захисту порушених прав у публічно-правових відносинах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV в редакції, яка діяла до 15 грудня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#n992>.
2. Тур Т.О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2021. Випуск 66. С. 168-172. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/11/30.pdf>.
3. Сьоміна В.А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Випуск 13. С. 105-111. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2881/1/Somina_105.pdf.
4. Шерстюк Г.М. Забезпечення адміністративного позову. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 5. Том 2. С. 204-210. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2019/5/tom_2/39.pdf.
5. Марцинкевич С.А. Щодо підстав забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 42. Том 2. С. 77-80. URL: https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part_2/22.pdf.
6. Вербіцька М. Забезпечення позову у господарському й адміністративному судочинстві: порівняльно-правовий аспект (частина друга). *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 3 (35). С. 14-18. URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1685/1745>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10610>.
8. Постанова Верховного Суду від 12 березня 2021 року у справі № 140/10203/20 про визнання дій протиправними. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509157>.
9. Постанова Верховного Суду від 11 лютого 2022 року у справі № 813/116/18 про визнання протиправним та скасування наказу. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103282115>.
10. Постанова Верховного Суду від 03 листопада 2022 року у справі № 640/22086/21 про визнання протиправним та скасування припису. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107105535>.
11. Постанова Верховного Суду від 20 березня 2019 року у справі № 826/14951/18 про перегляд ухвали про забезпечення позову, постановленої до пред'явлення адміністративного позову. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80606679>.
12. Постанова Верховного Суду від 17 січня 2023 року у справі № 540/3710/21 про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108443032>.
13. Постанова Верховного Суду від 01 червня 2022 року у справі № 580/5656/21 про визнання протиправним та скасування рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104580056>.
14. Постанова Верховного Суду від 24 вересня 2019 року у справі № 640/6311/19 про визнання протиправною та нечинною постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2019 року № 218. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84621930>.
15. Постанова Верховного Суду від 16 грудня 2020 року у справі № 640/6840/20 про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93595035>.
16. Постанова Верховного Суду від 29 квітня 2021 року у справі № 808/2206/18 про визнання дій незаконними та скасування рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96654819>.
17. Постанова Верховного Суду від 12 березня 2020 року у справі № 640/13543/19 про визнання протиправними та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88150304>.
18. Постанова Верховного Суду від 20 травня 2020 року у справі № 640/11330/19 про визнання протиправними та скасування постанов. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89325734>.