

Вплив судової системи на інвестиційну привабливість України

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2024

Дата публікації: 2024-08-05

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/vplyv-sudovoi-systemy-na-investytsijnu-pryvablyvist-ukrainy-2/>

Відомості про автора

Берназюк Ян Олександрович

д.ю.н., професор

Анотація

Питання інвестиційної привабливості України (сприятливого бізнес-середовища) є обов'язковою складовою частиною її економічного розвитку і процвітання та, відповідно, існування як держави, що закріплює за собою статус суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України).

Основний Закон України містить низку положень, які акцентують увагу на питаннях важливості інвестицій та підприємницької діяльності:

держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13);

суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах економічної багатоманітності (ч. 1 ст. 15);

забезпечення економічної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу (ч. 1 ст. 17);

не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах економічного добробуту (ч. 2 ст. 32);

кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ч. 1 ст. 42).

У постанові Верховного Суду від 9 лютого 2021 року у справі № 856/9/20-а сформовано наступна правова позиція: стимулювання підприємницької діяльності, створення привабливого інвестиційного клімату та захист прав інвесторів відноситься до пріоритетів державної політики, оскільки є запорукою економічного зростання та добробуту кожного через збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, збереження існуючих та створення нових робочих місць, позитивного впливу на розвиток відповідної територіальної громади.

Зазначена позиція була використана та удосконалена, зокрема, у постановах Верховного Суду від 06.04.2021 у справі № 240/8544/20, від 22.07.2021 у справі № 640/19955/19, від 28.07.2021 у справі № 380/744/20, від 26.10.2021 у справі № 400/2936/20, від 05.07.2022 у справі № 522/3740/20, від 13.09.2022 у справі № 320/1167/21, від 29.11.2022 у справі № 420/2429/20, від 18.01.2023 у справі № 500/26/22, від 23.02.2023 у справі № 400/3396/19, від 04.08.2023 у справі № 320/9672/21.

Варто згадати «Цілі сталого розвитку», визначені в Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року» (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development) від 25 вересня 2015 року), згідно з якою оголошується новий план дій, метою яких є виведення світу на траєкторію сталого та життєстійкого розвитку. Так, відповідно до статей 8-10 цього документу сталий розвиток безпосередньо залежить від інновацій, стимулювання підприємництва і створення робочих місць; головними факторами економічного зростання та розвитку є інвестиції в

інфраструктуру та інновації; нерівність доходів — глобальна проблема, що вимагає глобальних рішень і для цього потрібно вдосконалювати механізми регулювання і моніторингу фінансових ринків та інститутів, заохочувати допомогу, спрямовану на розвиток і залучення прямих іноземних інвестицій у регіони, які найбільше цього потребують.

Таку ж спрямованість має стаття 6 Господарського кодексу України, яка визначає загальні принципи господарювання в Україні та відносить до них, зокрема, забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання; свободу підприємницької діяльності у межах, визначених законом; вільний рух капіталів, товарів та послуг на території України; обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємництві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави; захист національного товаровиробника; заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини.

У статті 3 Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» також закріплені основні принципи державного нагляду (контролю), які спрямовані на забезпечення інвестиційної привабливості України (сприятливого бізнес-середовища): рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю).

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано згідно із Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року), її Сторони віддані розвитку нового сприятливого клімату для економічних відносин між Сторонами, насамперед для розвитку торгівлі та інвестицій і заохочення конкуренції, які є ключовими факторами для економічної реструктуризації та модернізації (Преамбула); взаємне співробітництво між Сторонами включає, серед іншого, такі сфери як досягнення прогресу на шляху встановлення привабливого та стабільного інвестиційного клімату шляхом забезпечення інституційних, правових, фіскальних та інших умов (стаття 338).

Згідно з пунктом 2.1 Звіту про верховенство права 2020 року «Верховенство права в Європейському Союзі» COM/2020/580 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580>) ефективні системи правосуддя необхідні для підтримання верховенства права; незалежність, якість та ефективність - це визначені параметри ефективної системи правосуддя, незалежно від моделі національної правової системи та традиції, в якій вона закріплена; хоча організація правосуддя в державах-членах належить до компетенції держав-членів, коли вони здійснюють цю компетенцію, держави-члени повинні забезпечити, щоб їх національні системи правосуддя забезпечували ефективний судовий захист; ефективні системи правосуддя також є основою взаємної довіри, яка є підґрунтям спільного простору свободи, справедливості та безпеки, сприятливого для інвестицій середовища, стійкості довгострокового зростання та захисту фінансових інтересів.

Як зазначено у Вступі «Огляд правосуддя ЄС 2024» (EU Justice Scoreboard COM/2024/950; https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?filename=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf) ефективні системи правосуддя необхідні для взаємної довіри та покращення інвестиційного клімату та сталого довгострокового зростання; існує зв'язок між ефективними системами

правосуддя та бізнес-середовищем держав-членів, а також економікою, яка працює на людей; добре функціонуючі та повністю незалежні системи правосуддя можуть мати позитивний вплив на інвестиції та є ключовими для захисту інвестицій, а отже сприяють продуктивності та конкурентоспроможності (effective justice systems are also essential for mutual trust and for improving the investment climate and the sustainability of long-term growth; confirms the link between effective justice systems and Member States' business environment, and an economy that works for people; well-functioning and fully independent justice systems can have a positive impact on investment and are key for investment protection, and therefore contribute to productivity and competitiveness.).

Важливим у цьому контексті також є факт того, що 21 вересня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції про угоди про вибір суду», який передбачає доповнення новими нормами Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодексу України та Закон України "Про міжнародне приватне право". Під час представлення проекту цього Закону у Верховній Раді України необхідність його ухвалення підтверджена тим, що зараз іноземні інвестори та компанії побоюються працювати в Україні, і зокрема, «коли виникає необхідність звертатися до суду щодо ведення діяльності в Україні, вони не завжди готові довіритись нашим судам, або більше довіряють іноземним» (<https://sud.ua/uk/news/publication/249913-inostrannye-investory-ne-vs-egda-gotovy-doveritsya-nashim-sudam-ili-bolshe-doverayut-inostrannym-denis-maslov-o-prinyatom-zakone-o-pod-sudnosti>).

У квітні цього року було проведено міжнародний захід, організований British Institute of International and Comparative Law за участю британських суддів, Міністерства юстиції Великобританії, суддів Верховного Суду, представників Верховної Ради, Уряду та Офісу Президента України. Під час цього заходу відбулась обговорення, зокрема, проблематики посилення інституційної спроможності судової системи України, варіанти створення інвестиційного суду та запуску його роботи (<https://court.gov.ua/eng/supreme/pres-centr/news/1600598>).

В Указі Президента України № 231/2021 «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки» зазначено, що незалежне та неупереджене правосуддя є запорукою сталого розвитку суспільства і держави, гарантією додержання прав і свобод людини та громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави, зростання добробуту та якості життя, створення привабливого інвестиційного клімату, своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права.

Цінною в аспекті досліджуваного питання також є позиція Конституційного Суду України, яка сформована у Рішенні від 5 червня 2019 року у справі № 3-р(І)/2019 у справі за конституційною скаргою ТОВ «Метро кеш енд кері Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII: «Внесення зазначених змін до Податкового кодексу України було обумовлено необхідністю досягнення суспільно значущої мети, однак законодавець діяв непослідовно й не дотримав балансу між публічним та приватним інтересами, а обраний ним засіб (запровадження таких змін) не є пропорційним цілям, які переслідувалися». «Конституційний Суд України наголошує, що держава зобов'язана не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень конституційних прав, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожною особою, яка перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади повинні запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод». «Конституційний Суд України звертає увагу на те, що така практика негативно позначається на економічній свободі та розвитку підприємницької діяльності в Україні, а також на інвестиційному кліматі в державі».

Серед практики Верховного Суду, яка стосується захисту інтересів суб'єктів господарювання та застосуванню зазначеного вище підходу стосовно створення привабливого інвестиційного клімату, слід виділити декілька справ.

Справ про протиправність відмови ДПС у видачі суб'єкту господарювання ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом (постанова Верховного Суду від 6 квітня 2021 року у справі № 240/8544/20 / <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96081050>).

Верховний Суд розглянув в касаційному порядку справу за позовом Підприємства до ГУ ДПС про визнання протиправним і скасування рішення, зобов'язання вчинити дії.

Суть цієї справи полягає в тому, що позивач як суб'єкт господарської діяльності звернувся із заявою до ГУ ДПС щодо ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом. Рішенням ГУ ДПС відмовлено у видачі цієї ліцензії з підстави, що до заяви на видачу ліцензії не долучено дозвіл на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки за адресою місця роздрібної торгівлі паливом.

Вважаючи таку відмову протиправною, позивач звернувся до суду з адміністративним позовом, у якому просив визнати протиправним і скасувати рішення ГУ ДПС про відмову у видачі ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом і зобов'язати ГУ ДПС видати таку ліцензію.

Рішенням суду першої інстанції, залишеним без змін постановою суду апеляційної інстанції, позов задоволено частково: визнано протиправним і скасовано рішення ГУ ДПС про відмову у видачі ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом і зобов'язано ГУ ДПС повторно розглянути заяву Підприємства щодо ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом разом із поданими документами та прийняти рішення з урахуванням висновків суду. У задоволенні решти позовних вимог відмовлено.

Частково задовольняючи позовні вимоги, суди попередніх інстанцій виходили з того, що позивачем на виконання вимог статті 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» при зверненні із заявою до ГУ ДПС щодо ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом було надано всі необхідні, визначені законодавством, копії документів, а тому відмова ГУ ДПС у видачі ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом є безпідставною та необґрунтованою, оскільки позивачем дотримано всіх встановлених законодавством вимог для отримання такої ліцензії.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій та залишив касаційну скаргу без задоволення, а рішення судів попередніх інстанцій – без змін.

Суд врахував, що відповідно до частини тридцять восьмої статті 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» для отримання ліцензії на право оптової або роздрібної торгівлі паливом або на право зберігання пального разом із заявою додатково подаються завірені заявником копії документів, у числі яких, зокрема, є дозвіл на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки.

При цьому зі змісту статті 21 Закону України «Про охорону праці» Верховний Суд встановив, що цей Закон допускає можливість виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатації (застосування) машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці. При цьому перелік таких робіт та устаткування визначаються Кабінетом Міністрів України.

Порядок видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1107.

Аналіз положень абзацу четвертого частини тридцять восьмої статті 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» у системному зв'язку зі статтею 21 Закону України «Про охорону праці» та пунктом 21 Порядку № 1107 дав суду підстави дійти висновку про те, що поняття «дозвіл», яке застосовано у статті 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», охоплює всі документи дозвільного характеру, які

передбачені статтею 21 Закону України «Про охорону праці» та Порядком № 1107, видані уповноваженим органом з дотриманням встановленого порядку.

З огляду на таке, Верховний Суд погодився з висновком судів попередніх інстанцій, що правова колізія, яка наразі має місце, виникла не з вини позивача, за відсутності умислу останнього, що виключає протиправність дій суб'єкта господарювання, оскільки останній діяв в межах вимог законів України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», «Про охорону праці» та Порядку № 1107.

Враховуючи, що однією з функцій держави є стимулювання підприємницької діяльності, створення привабливого інвестиційного клімату та захист прав інвесторів, наявність правової колізії у законодавчому регулюванні процедури видачі ліцензії на право роздрібної торгівлі паливом, яка виникла не з вини суб'єкта господарювання та за відсутності умислу останнього, виключає протиправність дій суб'єкта господарювання.

II.

Справа щодо виплат працівникам допомоги по безробіттю на період карантину, встановленого Урядом (постанова Верховного Суду від 13 вересня 2022 року у справі № 320/1167/21 / <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106314855>)

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до Київського обласного центру про визнання протиправними дій.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з незгодою позивача з наказом Центру зайнятості в частині стягнення з Товариства коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, виплачених позивачу як роботодавцю із коштів, передбачених у бюджеті Фонду для виплати працівникам допомоги по частковому безробіттю на період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, відповідно до Порядку № 306 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 червня 2020 року № 453.

При цьому, спірний наказ було прийнято відповідачем на підставі акта перевірки, проведеної щодо позивача, під час якої встановлено недотримання позивачем вимог абзацу 2 пункту 16 Порядку № 306 та підпункту 2 пункту 5 Договору, укладеного між позивачем та відповідачем, про надання на розгляд відповідача зміни до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину. Це, за висновком відповідача, призвело до завищення суми допомоги по частковому безробіттю за рахунок коштів Фонду.

Рішенням суду першої інстанції у задоволенні адміністративного позову відмовлено, оскільки суд дійшов висновку, що позивачем не виконано вимоги абзацу 2 пункту 16 Порядку № 306 та підпункту 2 пункту 5 Договору щодо подання на розгляд відповідача змін до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину в частині включення додатково окремих працівників позивача. Таке порушення призвело до завищення суми допомоги по частковому безробіттю за рахунок коштів Фонду, що зафіксовано в акті перевірки.

Однак, постановою суду апеляційної інстанції апеляційну скаргу позивача задоволено, рішення суду першої інстанції скасовано та ухвалено нове рішення, яким позов задоволено. Суд апеляційної інстанції виходив з того, що оскільки приписи Порядку № 306 лише вказують на необхідність додаткового подання до центру зайнятості на розгляд відомостей про працівників, однак не містять жодних приписів про необхідність прийняття відповідачем нового окремого наказу щодо призначення допомоги по частковому безробіттю на працівників, інформація щодо яких подана додатково, а матеріалами справи підтверджено подання Товариством відповідних додаткових відомостей, то спірний наказ є протиправним і таким, що підлягає скасуванню.

Верховний Суд касаційну скаргу відповідача залишив без задоволення, а постанову суду апеляційної інстанції залишив без змін.

Суд виходив з того, що постанова Кабінету Міністрів України № 306, яка визначила механізм надання коштів, спрямованих на фінансування допомоги по частковому безробіттю на період карантину з метою запобігання

поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, відповідала тогочасним цивілізаційним викликам, що вразили передусім найбільш незахищені групи населення, а також спричинили тиск на економіку кожної країни. Ці виклики вимагали пошуку швидких механізмів підтримки забезпечення сталого розвитку держави та суспільства, зокрема виходу з економічної кризи, обумовленої руйнівними наслідками поширення вірусу COVID-19 як гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

У контексті спірних правовідносин Суд зазначив, що частиною другою пункту 16 Порядку № 306 встановлено, що у разі скорочення тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) діяльності у працівників, фізичної особи – підприємця, який є застрахованою особою, які не включені до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину, роботодавець/фізична особа – підприємець, який є застрахованою особою, додатково подає до центру зайнятості на розгляд відомості про таких осіб.

Також відповідно до підпункту 2 пункту 4 Договору роботодавцю надано право додатково надавати центру зайнятості відомості про працівників, які не включені до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину.

З огляду на таке, Верховний Суд дійшов висновку, що як Порядком № 306, так і Договором між позивачем та відповідачем визначено право роботодавця додатково надавати центру зайнятості відомості у разі скорочення тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) діяльності працівників, які при первинному зверненні не були включені до відомостей.

Оскільки під час розгляду цієї справи у судах попередніх інстанцій було встановлено подання позивачем додаткових відомостей стосовно осіб, які не були включені до первинної відомості про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину, Суд вказав на правильність висновку суду апеляційної інстанції про протиправність та наявність підстав для скасування спірного наказу Центру зайнятості в частині стягнення з товариства коштів Фонду, виплачених як допомога по частковому безробіттю, та в частині стягнення штрафу у розмірі суми використаної з порушенням.

Суд також звернув увагу на безпідставність доводів касаційної скарги про визнання позивачем свого боргу перед відповідачем у зв'язку з частковим поверненням коштів, оскільки під час вирішення публічно-правового спору не підлягають застосування положення Цивільного кодексу України, які регулюють питання визнання боргу або іншого обов'язку.

На цій підставі Верховний Суд наголосив, що на відміну від цивільних правовідносин, правовідносини у публічно-правовій сфері не засновані на безумовній юридичній рівності сторін цих відносин, а також вільності їх волевиявлення, що зумовлено, головним чином, положеннями статті 19 Конституції України, згідно з якими правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (принцип приватного права), а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (принцип публічного права).

Верховний Суд також врахував, що виплата державою допомоги по частковому безробіттю на період карантину відповідає принципу стимулювання підприємницької діяльності та створення привабливого інвестиційного клімату в Україні, що також є запорукою економічного зростання та добробуту кожного через збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, збереження існуючих та створення нових робочих місць, розвитку відповідної територіальної громади. Це, зокрема, відповідає положенням частини четвертої статті 13 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, а також частини першої статті 17 Основного Закону - забезпечення, зокрема економічної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу.

III

Справа про «кумулятивний ефект» допущених суб'єктом владних повноважень порушень для визнання його рішення свавільним та, відповідно, протиправним (постанова Верховного Суду від 18 січня 2023 року у справі № 500/26/22 / <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108463675>)

У провадженні Верховного Суду перебувала справа за позовом Товариства до ГУ Держпраці про визнання протиправною та скасування постанови про накладення штрафу.

Спірні правовідносини у цій справі стосувалися прийнятої ГУ Держпраці постанови про накладення на позивача штрафу за створення перешкод у проведенні перевірки шляхом ненадання документів, які вимагав відповідач. Товариство, вважаючи цю постанову протиправною, звернулося до суду з позовом, який мотивовано об'єктивною неможливістю надання витребуваних документів, оскільки позивач не отримав вимогу відповідача.

Суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції, яким було відмовлено у задоволенні позову, та ухвалив нове рішення про задоволення позову. При цьому суд виходив з того, що позивач не створював перешкод у проведенні перевірки шляхом ненадання документів на вимогу відповідача, а також з того, що відповідач провів позаплановий захід із порушенням встановленого Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V порядку.

Верховний Суд погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції, відмовив у задоволенні касаційної скарги ГУ Держпраці та залишив без змін постанову суду апеляційної інстанції.

Суд зазначив, що під час проведення перевірки, діючим нормативно-правовим актом, який регулював порядок проведення перевірок, в тому числі додержання законодавства про працю та зайнятість населення, був Закон №877-V.

Відповідно до частини десятої статті 7 Закону №877-V у разі створення суб'єктом господарювання перешкод органу державного нагляду (контролю) чи його посадовим особам при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) в акті обов'язково зазначається опис дій чи бездіяльності, що призвели до створення таких перешкод, з посиланням на відповідні норми закону.

У цій справі судами попередніх інстанцій було встановлено, що у зв'язку із відсутністю уповноважених осіб об'єкта відвідування за адресою їх місцезнаходження, відповідач склав та надіслав позивачу поштою вимогу про надання документів, якою зобов'язав директора Товариства у встановлений строк надати документи згідно із переліком, що зазначений у вимозі.

Водночас суд апеляційної інстанції встановив, що вимогу про надання документів відповідач надіслав позивачу рекомендованим листом, однак інформація про те, що позивач отримав цю вимогу у матеріалах справи відсутня, доказів протилежного відповідач не надав.

Зважаючи на цю обставину, Верховний Суд погодився з тим, що позивач об'єктивно не міг надати витребуваних документів, оскільки не отримав вимогу відповідача.

Суд зазначив, що встановлені у цій справі порушення, допущені органами Держпраці під час проведення інспекційного відвідування позивача та розгляду питання про накладення на останнього штрафу, є суттєвими та не відповідають поняттю «надмірний формалізм».

Саме кумулятивний (сумарний, сукупний) ефект допущених відповідачем порушень (відсутність погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), на здійснення перевірки Товариства щодо додержання законодавства про працю та зайнятість населення; відсутність доказів належного повідомлення уповноваженої особи об'єкта відвідування про витребування відповідних документів тощо) за встановлених судами фактичних обставин справи дозволяє стверджувати, що оскаржуване рішення суб'єкта владних повноважень містить ознаки свавільного (недобросовісного) та, відповідно, протиправного.

В адміністративному судочинстві добросовісність (несвавільність, розумність, справедливість) рішення суб'єкта владних повноважень означає, що при його прийнятті повинен бути застосований певний стандарт поведінки посадових осіб такого суб'єкта, що характеризується законністю, транспарентністю та повагою до прав та інтересів суб'єкта приватного права (від лат. *uberrima fides* - найбільш добросовісний).

IV

Справа про віднесення певних вимог щодо рішень суб'єкта владних повноважень до надмірного формалізму, зокрема у сфері, пов'язаній з енергетичною безпекою (постанова Верховного Суду від 23 лютого 2023 року у справі № 400/3396/19 / <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109161554>)

Верховний Суд розглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом фізичних та юридичних осіб до РДА, третя особа - Товариство про визнання протиправними та скасування розпоряджень.

Спірні правовідносини у цій справі виникли стосовно правомірності надання дозволу на розробку та затвердження РДА Детального плану території земельної ділянки, яка планується для будівництва та експлуатації об'єктів вітроелектростанції за межами населених пунктів в межах територій сільської ради. Позивачі, зокрема, вважали, що відповідачем порушено порядок проведення громадського обговорення проекту ДПТ, а також не враховано інтереси жителів відповідної територіальної громади.

Суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили, виходячи з окремих недоліків процедури розробки та затвердження ДПТ.

Проте Верховний Суд не погодився з такими висновками судів, касаційну скаргу Товариства задовольнив, скасував рішення судів попередніх інстанцій та ухвалив нове – про відмову у задоволенні позову.

Ухвалюючи таке рішення, Суд виходив з аналізу положень пункту 3 частини першої статті 1, частини першої статті 19, статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555, а також Порядку розроблення містобудівної документації, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 року № 290.

Верховний Суд дійшов висновку, що ДПТ – містобудівна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території, проте ця документація не стосується питання щодо переходу права власності або користування земельними ділянками, що охоплені ДПТ; оформлення права власності або користування на земельну ділянку для розміщення вітроелектростанції здійснюється у встановленому Земельним кодексом України та іншими актами законодавства порядку, що виключає можливість виділення третій особі земельних ділянок, що вже перебувають у власності або користуванні позивачів, без згоди останніх.

Суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій, що спірними розпорядженнями не порушуються права позивачів як власників та орендарів земельних ділянок на території відповідних сільських рад. Крім того, Суд зауважив, що цими розпорядженнями не порушується гарантоване статтею 50 Конституції України право на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Враховуючи, що окремі формальні неточності у процедурі підготовки та оприлюднення ДПТ не призвели до порушення прав позивачів на участь у публічному обговоренні та розгляді спірного розпорядження, а відповідач діяв добросовісно, зокрема ним було забезпечено своєчасне та у належний спосіб розміщення оголошення про опублікування проекту ДПТ та оприлюднення заяви про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, забезпечено доступ до проекту ДПТ у паперовому вигляді за визначеною адресою, організовано та проведено громадське обговорення проекту ДПТ за участі замовників, розробників, представників громадськості та інших зацікавлених осіб, а також з урахуванням відсутності встановлених судами попередніх інстанцій фактів невідповідності змісту ДПТ вимогам Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», іншим актам законодавства, ДБН Б.1.1-14:2012, а також Схемі планування території, Суд дійшов висновку про відсутність підстав для скасування спірного розпорядження РДА, яким затверджено ДПТ земельної ділянки, що планується для будівництва та експлуатації об'єктів вітроелектростанції за межами населених пунктів.

Суд також врахував міжнародні зобов'язання в енергетичній сфері, прийняті Україною.

Відповідно до частини другої статті 293 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року) сторони докладають зусиль для сприяння і заохочення торгівлі та прямих іноземних інвестицій в екологічно чисті товари, послуги й технології,

використання збалансованих джерел відновлюваної енергії та енергозберігаючих продуктів і послуг, а також екологічне маркування товарів, у тому числі шляхом усунення пов'язаних із цим нетарифних бар'єрів.

Статтею 338 Угоди про асоціацію також передбачено взаємне співробітництво у таких сферах, зокрема, як: розвиток та підтримка відновлювальної енергетики з урахуванням принципів економічної доцільності та охорони навколишнього середовища, а також альтернативних видів палива, зокрема стале виробництво біопалива і співробітництво у сфері нормативно-правових питань, сертифікації та стандартизації, а також технологічного і комерційного розвитку; просування Механізму спільного запровадження Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату 1997 року з метою зменшення викидів парникових газів шляхом реалізації проектів у сфері енергоефективності та відновлювальної енергетики.

У статті 2 Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (United Nations Framework Convention on Climate Change) від 9 травня 1992 року (Конвенцію ратифіковано Законом № 435/96-ВР від 29 жовтня 1996 року) зазначено, що кінцева мета цієї Конвенції і усіх пов'язаних з нею правових документів, які може прийняти Конференція Сторін, полягає у тому, щоб досягти у виконанні відповідних положень Конвенції стабілізації концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему.

Для посилення реалізації вищезазначеної Конвенції, у тому числі її мети, спрямованої на зміцнення глобального реагування на загрозу зміни клімату в контексті сталого розвитку та зусиль з викорінення бідності, 12 грудня 2015 року учасниками Конвенції було укладено Паризьку угоду (Paris Agreement) (Угоду ратифіковано Законом № 1469-VIII від 14 липня 2016 року), згідно зі статтею 3 якої Сторони домовилися здійснювати національно визначені внески щодо глобального реагування на зміну клімату, амбітні зусилля для досягнення мети цієї Угоди; зусилля всіх Сторін представлятимуть прогрес у часі.

Відповідно до частини першої статті 2 Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (Kyoto protocol to the United Nations Framework convention on climate change) від 11 грудня 1997 року (Кіотський протокол ратифіковано Законом № 1430-IV (1430-15) від 4 лютого 2004 року) кожна зі Сторін, зазначених у Додатку I, при виконанні своїх визначених зобов'язань щодо кількісних обмежень і скорочень викидів відповідно до статті 3, з метою сприяння сталому розвитку: здійснює та/або продовжує розробляти відповідно до своїх національних умов такі політику та заходи, як:

- підвищення ефективності використання енергії у відповідних секторах національної економіки;
- проведення досліджень, розробка, сприяння широкому використанню та впровадженню нових і відновлюваних видів енергії, технологій поглинання двоокису вуглецю та передових сучасних екологічно безпечних технологій.

Згідно із Законом № 2222-VIII від 5 грудня 2017 року Україна приєдналася до Статуту Міжнародного агентства з відновлювальних джерел енергії (IRENA) від 26 січня 2009 року, до цілей якого віднесено сприяння широко поширеному та зростаючому впровадженню, а також сталому використанню всіх видів відновлюваної енергії, беручи до уваги:

- а) національні та внутрішні пріоритети й переваги, отримувані з комбінованого підходу до відновлюваної енергії та заходів з енергоефективності, а також
- б) внесок відновлюваної енергії в збереження навколишнього середовища шляхом обмеження впливу на природні ресурси й зменшення вирубування лісів, зокрема вирубування тропічних лісів, опустелювання й скорочення біологічного різноманіття; у захист клімату; в економічне зростання та соціальну згуртованість, у тому числі в зниження рівня бідності й сталий розвиток; у доступ до енергопостачання й безпеку енергопостачання; у регіональний розвиток і взаємну відповідальність поколінь.

У пункті 1 Директиви 2009/28/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23 квітня 2009 року про сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел і про внесення змін до Директив 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС та про їх подальше скасування (Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC) зазначено, що збільшення використання енергії, видобутої з відновлюваних

джерел становлять разом з економією енергії та підвищеною енергоефективністю важливі складові комплексу заходів, що вимагаються для скорочення викидів парникових газів та для виконання Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про кліматичні зміни, а також до інших зобов'язань, взятих на рівні Співтовариства та міжнародному рівні з метою скорочення викидів парникових газів; ці фактори повинні відіграти значну роль у підвищенні надійності енергозабезпечення, сприянні технологічному розвитку та інноваціям, а також у створенні перспектив нових робочих місць та регіональному розвитку, зокрема в сільській та ізольованій місцевості.

На виконання вищезазначених міжнародних зобов'язань розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 року № 907-р схвалено Стратегію енергетичної безпеки, в якій енергетичну безпеку визначено складовою системи забезпечення національної безпеки та визначено такі стратегічні цілі забезпечення енергетичної безпеки та пріоритетні завдання для реалізації сценарію «позитивної трансформації» і стратегічного вибору, як, зокрема, забезпечення енергетичної ефективності використання енергоресурсів та енергоефективності національної економіки, екологічно прийняттого впливу енергетики на навколишнє природне середовище, інтеграції енергетичного сектору в політичний, технологічний, технічний, економічний та правовий простір ЄС.

У згаданій Стратегії за позитивним сценарієм змін в енергетичній сфері передбачається використання нових технологій виробництва, транспортування, накопичення та споживання енергії, використання відновлюваних та місцевих джерел енергії, цифровізація енерговикористання, що дозволяє наблизити джерела виробництва енергії до споживача та збалансувати режими роботи енергетичних систем.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» основними засадами державної політики у сфері альтернативних джерел енергії є, зокрема, нарощування обсягів виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел, з метою економного витрачання традиційних паливно-енергетичних ресурсів та зменшення залежності України від їх імпорту шляхом реструктуризації виробництва і раціонального споживання енергії за рахунок збільшення частки енергії, виробленої з альтернативних джерел; додержання екологічної безпеки за рахунок зменшення негативного впливу на стан довкілля при створенні та експлуатації об'єктів альтернативної енергетики, а також при передачі, транспортуванні, постачанні, зберіганні та споживанні енергії, виробленої з альтернативних джерел; залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і підтримка підприємництва у сфері альтернативних джерел енергії, в тому числі шляхом розробки і здійснення загальнодержавних і місцевих програм розвитку альтернативної енергетики.

У цій справі Верховний Суд дійшов висновку, що запровадження та розвиток альтернативних джерел енергії, до яких відносяться і вітроелектростанції, інтеграція їх до Об'єднаної енергетичної системи України, нарощування обсягів виробництва та споживання такої енергії відповідає міжнародним зобов'язанням України, узгоджується із стратегічними цілями та пріоритетними завданнями забезпечення енергетичної безпеки, сприяє зменшенню негативного впливу на стан довкілля та підвищенню енергетичної незалежності держави.

Додатково використані джерела:

Берназюк Ян. Принцип пріоритетності національної безпеки та його застосування судами в сучасних умовах // https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/priority_state_interests_bernaziuk.pdf

Берназюк Ян. Суспільні інтереси та їх вплив на здійснення правосуддя в умовах воєнного стану // https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/5_%20presentation_bernaziuk_public_interests.pdf

Окрема думка від 12 квітня 2021 року у справі № 805/430/18-а

Окрема думка від 15 липня 2024 року у справі № 852/2а-5/24

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)