

УДК 342.241 (477)

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-61

А. А. КУЙБІДА

ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

Розглядаються особливості законодавчої регламентації заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. На підставі комплексного системного аналізу встановлено, що інститут забезпечення адміністративного позову має цивільстичний характер і ґрунтується на положеннях аналогічного інституту цивільно-процесуального судочинства, проте має низку особливостей, які обумовлені специфікою матеріальних адміністративних правовідносин; процесуальним статусом учасників адміністративного спору; повноваженнями суду про розгляді публічно-правових спорів. Проаналізовано правозастосовну практику щодо застосування окремих заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: заходи забезпечення позову; адміністративний позов, судочинство, суб'єкт владних повноважень, судове рішення.

Kuybida Andriy. Measures to secure a claim in administrative proceedings: legal nature and features of application

Peculiarities of the legislative regulation of measures to ensure a claim in administrative proceedings are considered. On the basis of the methodology of a complex system analysis, it was established that the institution of securing an administrative claim has a civil character and is based on the provisions of a similar institution of civil procedural justice, but it has a number of features that are due to the specifics of material administrative legal relations; the procedural status of the participants in the administrative dispute; powers of the court to consider public legal disputes. The law-enforcement practice regarding the application of certain measures to secure a claim in administrative proceedings has been analyzed.

Key words: measures to secure a claim; administrative action, judicial proceedings, subject of authority, court decision.

У ст. 1 Конституції України закріплено, що Україна є правовою державою [1]. Правова держава функціонує на основі принципу стримувань і противаг, коли вся державна влада поділена на три незалежні гілки – законодавчу, виконавчу і судову. При цьому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Головним завданням судової влади є здійснення правосуддя, тобто діяльності, спрямованої на захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод та законних інтересів. При цьому показником ефективності функціонування судової влади є захист прав людини та громадянина, насамперед у відносинах із державою в особі її органів та посадових осіб, тобто в адміністративно-публічній площині. Такий захист здебільшого здійснюється в межах адміністративної форми судочинства.

Нинішній стан розвитку цієї форми судочинства характеризується наявністю цілої низки інститутів щодо сутності, правової природи та правозастосовної практики яких в юридичній доктрині точяться жваві дискусії. Одним із таких інститутів є інститут забезпечення адміністративного позову.

Враховуючи те, що цей інститут має цивілістичний характер, метою цієї статті є характеристика даного інституту в рамках адміністративного судочинства, враховуючи специфіку правових спорів, які розглядаються в його межах.

Питанню сутності, правової природи, законодавчої регламентації, правозастосовної практики заходів забезпечення позову присвячено низку наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Серед них слід виділити праці Т.О. Тура, О. Джуринського, В.А. Сьоміної, С.А. Марцинкевича, С.О. Короеда, Г.М Шерстюка, А.І. Колтунової, С.С. Єсімова, І.В. Діордіца, О.В. Закаленко, Д.В. Лученко, Н.В. Мостова, В.В. Комарова та ін. Водночас деякі питання, пов'язані із інститутом забезпечення позову в адміністративному судочинстві, є маловивченими і потребують додаткового аналізу та висвітлення, що зумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

Інститут забезпечення позову посідає окреме місце у загальній системі адміністративного процесуального законодавства. Він характеризується цілим комплексом елементів, включаючи правові ознаки, завдання, ключові різновиди, базові умови, процедури

застосування, специфічні особливості реалізації у провадженнях за окремими категоріями адміністративних справ [2, с. 170]. Це механізм, який покликаний гарантувати відповідно до закону та за наявності безумовних фактичних підстав виконання майбутнього рішення суду або/та ефективний захист позивача, який неможливий без негайного втручання суду.

На думку В.А. Сьоміної, інститут забезпечення адміністративного позову – це механізм, який оперативно й ефективно сприяє виконанню завдань адміністративного судочинства, оскільки застосування забезпечувальних заходів 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].

У найбільш загальному розумінні заходи забезпечення адміністративного позову – це застосовувані судом за правилами адміністративного судочинства термінові, тимчасові заходи, спрямовані на забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративного спору, запобігання порушенням законності у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин. У вузькому розумінні – це фактично гарантія майбутнього виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог. По-суті, це вжиття заходів щодо охорони інтересів позивача від можливих недобросовісних дій з боку відповідача. Такі заходи здійснюються до вирішення справи по суті з метою створення можливості реального та ефективного виконання рішення суду.

В адміністративному судочинстві заходи забезпечення позову спрямовані на створення гарантій, по-перше, захисту фізичних та юридичних осіб від незаконних дій (бездіяльності), рішень, адміністративних актів органів публічної влади та їх посадових осіб, державних та муніципальних службовців. По-друге, заходи забезпечення позову забезпечують учасникам справи правовий захист їх майнових інтересів, можливість порушення яких існує у разі, якщо не попередити за допомогою встановлення забезпечувальних заходів настання несприятливих наслідків за виконання адміністративного акта чи вчинення дії органами публічної влади.

Законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) закріплено підстави, види, умови та поря-

док застосування заходів забезпечення адміністративного позову. Порядок використання цього процесуального інструментарію був розроблений певною мірою за аналогією із забезпечувальними заходами в цивільно-процесуальному та арбітражному законодавстві. Цілком закономірним є врахування законодавцем тих норм та правил щодо забезпечення позову, які встановлені в інших процесуальних законах, з метою здійснення уніфікації процесуального регулювання та відповідних правовідносин у сфері розгляду і вирішення адміністративних справ та встановлення єдності термінологічного апарату. Водночас відмінні риси заходів забезпечення в адміністративному судочинстві обумовлюються специфікою адміністративного судочинства, що вимагає оптимізації процесуальної форми та врахування особливостей публічно-правих відносин.

Дані особливості проявляються насамперед у законодавчо визначених підставах забезпечення адміністративного позову, а також у самих заходах забезпечення. Підстави для застосування заходів забезпечення адміністративного позову відрізняються від тих, що встановлені в іншому процесуальному законодавстві. Відповідно до ч. 2 ст. 150 КАС України забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо: 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 [4]. Таким чином, викладені підстави мають яскраво виражену публічно-правову природу, забезпечуючи можливість вільної реалізації позивачем та іншими учасниками спору своїх прав, свобод і законних інтересів у відносинах з органами публічного управління.

Заходи забезпечення позову передбачені цивільно-процесуальним та арбітражним законодавством, як правило, мають характер майнових обтяжень. Забезпечувальні заходи в адміністративному судочинстві, навпаки, обмежують реалізацію повноважень суб'єкта владних повноважень у публічно-правовій сфері. В ст. 151 КАС України міститься вказівка на такі заходи. Зокрема, позов може

бути забезпечено: 1) зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; 2) заборонаю відповідачу вчиняти певні дії; 3) заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; 4) зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку [4]. Даний перелік не є вичерпним, і суд має право за заявою учасника справи або з власної ініціативи застосувати інші забезпечувальні заходи за наявності відповідних підстав. Однак у в даному випадку спостерігається недостатнє законодавче опрацювання переліку даних заходів, оскільки суд не має орієнтирів, щоб застосовувати будь-які інші забезпечувальні заходи, крім тих, що зазначені в законі. Як такі навряд можна розглядати заходи, закріплені в Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України), позаяк особливості адміністративного судочинства не припускають застосування таких заходів.

При цьому Вищий адміністративний суд України у Постанові Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» наголошує на тому, що, застосовуючи заходи забезпечення адміністративного позову, суди повинні зважати на предмет оскарження і не допускати ситуації, коли зупиненням певного рішення суб'єкта владних повноважень або заборонаю вчиняти певні дії справа вирішується по суті, що згідно з КАС України не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову [5]. Відсутність чітко встановлених критеріїв, якими б мали керуватися суди при вирішенні цього питання, дозволяє їм відмовляти у забезпеченні позову, посилаючись на фактичне вирішення справи до початку її розгляду, хоча насправді такий висновок не відповідає дійсності [6, с. 55].

Слід також відзначити неоднозначність деяких передбачених КАС України заходів забезпечення адміністративного позову. Так, забезпечення позову шляхом заборони іншим особам (якщо ці особи є приватними юридичними або фізичними особами) вчиняти дії, що стосуються предмета спору, не відповідає меті інституту забезпечення адміністративного позову і основним засадам адміністративного судочинства, що пояснюється наступним. Розуміння ст. 150 КАС України, виражене у визначених ст. 4 цього Кодексу поняттях, вказує на публічно-правовий характер відносин між

сторонами спірного правовідношення, що є необхідною умовою і для забезпечення адміністративного позову. До того ж, відповідно до ч. 1 ст. 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси [4]. Відповідно до ч. 2 ст. 9 КАС України суд розглядає адміністративні справи не інакше, як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог [4]. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Керуючись вказаними нормами, можна зробити висновок: оскільки інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві є елементом права на судовий захист, то захист прав, свобод та інтересів позивача у порядку забезпечення адміністративного позову має здійснюватися судом виключно щодо рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що можуть бути предметом оскарження в адміністративному судочинстві, а вжиття заходів забезпечення позову може виходити за межі позовних вимог лише у певних випадках. Таким чином, застосування заходів забезпечення адміністративного позову способом заборони виконання певних дій приватною юридичною або фізичною особою не відповідає приписам норм адміністративного процесуального права. Інше питання, якщо суд забороняє вчиняти певні дії суб'єкту владних повноважень, який бере участь у справі (як у ролі відповідача, так і третьої особи). Тому з метою однакового застосування адміністративними судами норм процесуального права, а також недопущення порушення прав приватних юридичних осіб безпідставним вжиттям щодо них заходів забезпечення адміністративного позову, п. 4 ч. 1 ст. 151 КАС України потребує уточнення [6, с. 57]. Враховуючи це, вважається за доцільне викласти його у такій редакції: «Позов може бути забезпечено заборонаю іншим суб'єктам владних повноважень вчиняти дії, що стосуються предмета спору».

Виходячи із змісту глави 10 КАС України існує низка умов застосування судом заходів забезпечення адміністративного позову, незважаючи на те, що сам термін «умови» законодавцем

не встановлено. Під такими слід розуміти обставини, з наявністю яких законодавець пов'язує можливість застосування заходів забезпечення. Так, у ч. 2 ст. 150 КАС України закріплено, що заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами. Із цієї вимоги законодавця слід виділити дві умови застосування цих заходів. По-перше, ця співмірність із заявленою вимогою, яка передбачає наявність взаємозв'язку можливого застосування заходів забезпечення з предметом даного позову, що має бути визначено на основі фактичних даних, що є у матеріалах справи. По-друге, ця співмірність полягає в тому, що застосовувані заходи забезпечення, достатньою мірою гарантуючи права, свободи та законні інтереси учасників справи, не повинні виходити за межі вимог, викладених в адміністративній позовній заяві, обмежуючи тим самим публічний інтерес. Крім того, із ч. 3 ст. 151 КАС України можна виділити ще одну умову, яка полягає в тому, що заходи забезпечення адміністративного позову можуть застосовуватися лише тоді, коли в положеннях КАС України, що регулюють окремі види проваджень, відсутня заборона щодо їх застосування [4].

Законодавець України передбачає, що забезпечення адміністративного позову можливе або за заявою учасника справи, або за ініціативою суду. Тут прослідковується цікава особливість КАС України, адже в зазначеному кодифікованому нормативно-правовому акті передбачається можливість застосовувати засоби забезпечення позову з ініціативи не лише зацікавленої особи, а й безпосередньо суду, чого немає, наприклад, у ЦПК України. Відповідно до положень ЦПК України, зокрема ч. 1 ст. 149, суд уживає заходів забезпечення позову лише за вмотивованою заявою учасника справи й не має повноважень на пров'яз ініціативи у цьому питанні. Подібна відмінність щодо наявності ініціативи суду щодо застосування заходів забезпечення позову в одному процесі та її відсутність в іншому вже давно викликає жваві дискусії [7, с. 206].

Так, А.І. Колтунова цілком докладно пояснює у своїх працях, що відсутність можливості суду уживати заходів забезпечення позову за власною ініціативою в цивільному процесі, очевидно, відповідає диспозитивному принципу, який є центральним у цивільному судочинстві. Проте диспозитивність є характерною рисою й адміністративного процесу, з огляду на що виникає питання, чи

не відбувається порушення зазначеного принципу положеннями статті 150 КАС України, яка надає суду додаткову ініціативність [7, с. 206]. Із цього питання слушно висловилося В.А. Сьоміна. Вона зауважила, що жодної суперечності між положеннями КАС України та диспозитивністю адміністративного процесу немає, адже суд (у будь-якому процесі, тим більше в адміністративному) є активним учасником справи, головне функціональне та смислове завдання якого – врівноважувати положення сторін справи. Більше того, В.А. Сьоміна наголошує на тому, що цілком доречно було б наділити правом на ініціювання застосування заходів забезпечення позову в адміністративному процесі третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги [3, с. 107].

Верховний Суд надав висновок: за змістом статті 150 КАС України вжиття заходів забезпечення позову покликане забезпечити ефективний захист прав саме позивача, за захистом яких він звернувся до суду, а тому вжиття таких заходів не може бути обґрунтоване необхідністю захисту прав інших осіб, зокрема інвесторів, які до суду не звертались і вимоги щодо протиправності рішень відповідача не заявляли. У протилежному випадку забезпечення позову в інтересах осіб, які не беруть участь у справі, суперечитиме природі заходів забезпечення того позову, який подано до суду [2, с. 171].

Згідно із ч. 3 ст. 150 КАС України заходи забезпечення адміністративного позову можуть застосовуватися при розгляді справи судом першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити суд апеляційної інстанції (положення ЦПК передбачають можливість застосування заходів забезпечення позову виключно судом першої інстанції) [4]. Цікавим у даному аспекті постає питання щодо відсутності такого повноваження у суду касаційної інстанції, хоча останній відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 349 КАС України має право скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд; тим самим виступаючи в цьому випадку судом першої інстанції [4]. Враховуючи це, вважається за доцільне доповнити ст. 150 КАС України положенням, згідно з яким передбачити можливість постановлення судом касаційної інстанції ухвали про застосування заходів забезпечення адміністративного позову або відмову в їх застосуванні.

Отже, інститут забезпечення позову має велике значення для реалізації цілей та вирішення завдань адміністративного судочинства, для забезпечення законності та дисципліни в системі публічного управління, усунення порушень, що допускаються органами публічної влади, їх посадовими особами, державними та муніципальними службовцями. Крім того, цей механізм значною мірою забезпечує реалізацію права суб'єктів матеріальних адміністративних правовідносин на судовий захист від незаконних дій та рішень посадових осіб, а також захист прав, свобод та законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Законодавча регламентація інституту забезпечення адміністративного позову в цілому відповідає потребам правозастосовної практики, проте є декілька дискусійних моментів. Зокрема, вважається за доцільне:

- п. 4 ч. 1 ст. 151 КАС України викласти його у наступній редакції: «Позов може бути забезпечено заборонаю іншим суб'єктам владних повноважень вчиняти дії, що стосуються предмета спору»;
- ст. 150 КАС України варто доповнити положенням, згідно з яким передбачити можливість постановлення судом касаційної інстанції ухвали про застосування заходів забезпечення адміністративного позову або відмову в їх застосуванні.

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. 2. Тур Т.О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. № 66. С. 168-172. 3. Сьоміна В.А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. № 13. С. 105-111. 4. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10611>. 5. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 від 01.11.2013 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13#Text>. 6. Джуринський О. Деякі питання забезпечення адміністративного позову. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 2. С. 54-58. 7. Шерстюк Г.М. Забезпечення адміністративного позову. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 5. С. 204-210.

References

1. Konstytutsiya Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, st. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Tur T.O. Zastosuvannya zakhodiv zabezpechennya pozovu v administratyvnomu sudochynstvi. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho Natsional'noho Universytetu*. 2021. № 66. S. 168-172.
3. S'omina V.A. Zabezpechennya pozovu v administratyvnomu sudochynstvi. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*. 2007. № 13. S. 105-111.
4. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR)*, 2005, № 35-36, № 37, st.446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10611>
5. Postanova Plenumu Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy № 15 vid 01.11.2013 «Pro praktyku zastosuvannya administratyvnymy sudamy okremykh polozhen Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy pid chas roz'hlyadu administratyvnykh sprav». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13#Text6>.
6. Dzhuryns'kyi O. Deyaki pytannya zabezpechennya administratyvnoho pozovu. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 2. S. 54-58.
7. Sherstyuk H.M. Zabezpechennya administratyvnoho pozovu. *Naukovyy visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. 2019. № 5. S. 204-210.

Kuybida Andriy. Measures to secure a claim in administrative proceedings: legal nature and features of application

Today's state of development of administrative proceedings is characterized by the presence of a number of institutions regarding the essence, legal nature, and law-enforcement practice of which lively discussions are taking place in legal doctrine. One of such institutes is the institute of securing an administrative claim.

An indicator of the effectiveness of the functioning of the judiciary is the protection of human and citizen rights, first of all, in relations with the state itself in the form of its bodies and officials, that is, in the administrative and public sphere. Such protection, for the most part, is carried out within the limits of the administrative form of judicial proceedings. The institution of securing a claim occupies a separate place in the general system of administrative procedural legislation.

Peculiarities of the legislative regulation of measures to ensure a claim in administrative proceedings are considered. On the basis of the methodology of a complex system analysis, it was established that the institution of securing an administrative claim has a civil character and is based on the provisions of a similar institution of civil procedural justice, but it has a number of features that are due to the specifics of material administrative legal relations; the procedural status of the participants in the administrative dispute; powers of the court to

consider public legal disputes. The law-enforcement practice regarding the application of certain measures to secure a claim in administrative proceedings has been analyzed.

Given that this institution is of a civil nature, the purpose of this article is to characterize this institution within the framework of administrative proceedings, taking into account the specifics of legal disputes that are considered within it.

Key words: measures to secure a claim; administrative action, judicial proceedings, subject of authority, court decision.