

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Тур Т.О.,

*здобувач освітнього ступеня доктора філософії у галузі права
кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
(Львів, Україна)*

e-mail: turtaras16@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4449-5231

Тур Т.О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

У статті на підставі методології системного аналізу розглянуто застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві України. Судовий захист включає різні складові елементи, у тому числі процедури перевірки рішень і дій або бездіяльності представників органів публічної влади. Інститут забезпечення позову за адміністративним позовом, що сформувався в адміністративному судочинстві, є результатом дискусії щодо формування в Україні європейської системи адміністративної юстиції. Встановлено, що механізм забезпечення позову за адміністративним позовом має виражену позитивну дію на досягнення ключової мети та завдань адміністративного судочинства. Це поширюється на забезпечення законності та дисципліни у системі публічного управління, усунення порушень з боку посадових осіб органів публічної влади. Застосований механізм сприяє повноцінній реалізації права суб'єктів, безпосередньо задіяних у публічних правовідносинах, на судовий захист від протиправних дій і рішень, прийнятих публічною владою і її посадовими особами, на здійснення повноцінного і ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Інститут забезпечення позову можна розглядати як логічне завершення процедури встановлення публічно-правової спеціалізації процесуального забезпечення прав, свобод і законних інтересів позивача. Визначено, що виділення забезпечення позову як особливого інституту у системі адміністративного судочинства пояснюється наступними чинниками: забезпечувальні заходи, характерні для здійснення судової влади; специфіка правового середовища, де проявляються передумови для існування інститутів адміністративного права, для виникнення публічних спорів, подальший розвиток яких відбувається у процесі реалізації адміністративних повноважень владних публічних структур щодо всіх інших осіб, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах.

Ключові слова: адміністративний спір, адміністративне судочинство, публічна влада, публічно-правові відносини, заходи забезпечення, позовна заява.

Tour T.O. Application of measures to ensure the claim in administrative proceedings.

The article, based on the methodology of system analysis, considers the application of measures to ensure the claim in the administrative proceedings of Ukraine. Judicial protection includes various components, including procedures for reviewing decisions and actions or inaction of public authorities. The institute of securing a claim on an administrative claim, which was formed in administrative proceedings, is the result of a discussion on the formation of a European system of administrative justice in Ukraine. It is established that the mechanism of securing a lawsuit in an administrative lawsuit has a pronounced positive effect on achieving the key goal and objectives of administrative proceedings. This applies to ensuring legality and discipline in the system of public administration, elimination of violations by officials of public authorities. The applied mechanism promotes full realization of the right of subjects directly involved in public legal relations to judicial protection from illegal actions and decisions accepted by the public power and its officials, on realization of full and effective protection of the rights, freedoms and lawful interests of physical and legal persons. The institute of securing the claim can be considered as a logical conclusion of the procedure of establishing the public-law specialization of the procedural provision of the rights, freedoms and legitimate interests of the plaintiff. It is determined that the allocation of security of the claim as a special institution in the system of administrative proceedings is explained by the following factors: security mea-

sures, typical for the exercise of judicial power; the specifics of the legal environment, where the prerequisites for the existence of institutions of administrative law, for the emergence of public disputes, the further development of which occurs in the implementation of administrative powers of public authorities in relation to all other persons involved in administrative relations.

Key words: administrative dispute, administrative proceedings, public authorities, public-law relations, security measures, statement of claim.

Постановка проблеми. Можливості поступального розвитку суспільства, стабільність і передбачуваність соціальних процесів у значній мірі визначаються характером діяльності органів публічної влади у сфері соціальних відносин, здатністю публічної влади приймати адекватні нагальним потребам і довгостроковим перспективам суспільного розвитку нормативно-правові акти. Важливішим правовим інститутом, що захищає порушені органами публічної влади права і свободи людини та громадянина, є адміністративне судочинство. Позначення адміністративного судочинства з розгляду судами адміністративних спорів ставить перед правовою наукою проблеми вироблення нових концептуальних підходів до визначення сутності, предмету правового регулювання цього виду судочинства. Не є винятком актуальність правової конструкції розуміння адміністративно-правових позовів як процесуальних засобів захисту у суді порушених публічно-правових інтересів, прав, свобод громадян, правопорядку в суспільстві. Ці проблеми поставлені перед юридичною наукою як актуальні.

Стан опрацювання проблематики. Важливе значення для розробки проблеми мають дослідження вчених: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, О. П. Віхрова, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, М. В. Коваліва, С. В. Ківалова, А. А. Козловського, М. І. Козюбри, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемчушенка та інших. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання застосування заходів забезпечення позову в адміністративному процесі. Теоретичне вирішення цих питань багато в чому зумовлює діяльність законодавця і осіб, які застосовують право, що позначається на ефективності закону та формуванні правопорядку.

Метою статті є дослідження застосування заходів забезпечення позову у адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Судовий захист включає різні складові елементи, у тому числі процедури перевірки рішень і дій або бездіяльності представників органів публічної влади, прийняті ними щодо фізичних і юридичних осіб у результаті здійснення публічних повноважень.

При певних обставинах судовий захист конкретизується у гарантованому застосуванні судом заходів забезпечення позову. Йдеться про настання або виявлення відповідних фактичних умов. Їх основна мета полягає у протидії виникненню реальної небезпеки, пов'язаної з порушенням прав, свобод і законних інтересів позивача в адміністративній справі або невизначеного кола осіб, чії права, свободи та законні інтереси знаходяться під захистом адміністративного позову, спрямованого до суду.

Концептуальне значення має той факт, що заходи забезпечення позову застосовуються у превентивних цілях. Вони дозволяють запобігти виникненню негативних наслідків через неможливість застосування для забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів позивача. На думку С. С. Єсімова, випереджальний правовий вплив як результат правового прогнозування має сприяти ефективності, стійкості соціального, економічного та розвитку [1, с. 44].

Підставою є наявність особливого характеру справ, що пов'язані із забезпеченням законності у сфері спеціалізованої діяльності публічних владних структур. Публічна владна структура (адміністрація) в адміністративному праві, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таким інтересом є інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою [2, с. 9-10].

Особлива процедура адміністративного провадження необхідно у зв'язку з тим, що цивільна процесуальна форма не відповідає встановленому предмету судової діяльності, не може забезпечити ефективну реалізацію ключової мети та пріоритетних завдань правосуддя визначених статтею 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3].

Серед факторів можна назвати недостатній рівень розвитку нормативно-правової бази, якою регулюється розглянута сфера, дій і рішень, прийнятих органами публічного управління та їх посадовими особами, які порушують загальногромадянські права і свободи. Це породило ряд об'єктивних наслідків, серед яких особливе значення має підвищення ступеня гарантованості судового захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб у процесі вирішення судами спорів публічно-правового характеру.

Адміністративну позовну заяву доцільно визначити до категорії процесуальних документів, що охоплює функціонування механізму здійснення правосуддя в адміністративних справах, є процесуальною підставою адміністративного судочинства [4, с. 41].

Не можна ігнорувати правову природу, характерну для адміністративних правовідносин між суб'єктами, які виступають самостійними сторонами в адміністративному судочинстві. Вона носить публічно-правовий характер. Цей факт визначив специфіку адміністративного позову.

Р. Ф. Ханова і А. А. Бірюкова зазначають, що при поданні адміністративного позову необхідно застосувати трискладовий тест: чи відповідне оскарження здійснюється з урахуванням легітимної мети; з додержанням вимог щодо якості закону (доступності, передбачуваності, чіткого визначення меж дискреційних повноважень); з огляду на «необхідність у демократичному суспільстві», принцип пропорційності [5].

Доцільно відзначити, що позивач має право вимагати застосування заходів забезпечення позову щодо адміністративного позову в момент подачі позову, до розгляду справи по суті або до набрання рішенням законної сили. Чинні заходи забезпечення позовних вимог включені у систему попередніх процесуальних гарантій. Основним напрямом є своєчасна охорона сформованих до моменту прийняття судом рішення в адміністративній справі публічно-правових відносин. Заходи орієнтовані на запобігання настанню неправомірної шкоди адміністративному позивачеві.

Подібне сприйняття доцільно розглядати як приватний момент вирішення завдання адміністративного судочинства щодо зміцнення законності та попередження порушень у сфері публічних правовідносин.

Інститут забезпечення позову можна розглядати як логічне завершення процедури встановлення публічно-правової спеціалізації процесуального забезпечення прав, свобод і законних інтересів позивача.

На думку М. В. Джафарової, предмет адміністративного процесуального права становить система правових відносин, які виникають між адміністративним судом, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень, фізичними чи юридичними особами – з іншого, щодо розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у визначеному адміністративним процесуальним законодавством порядку [6, с. 91].

Норми, що регламентують порядок застосування заходів забезпечення позову за адміністративним позовом зафіксовані у главі 10 «Забезпечення позову» КАС України. Глава має чітку структуру та забезпечує досягнення мети правового захисту прав, свобод і законних інтересів адміністративного позивача або невідомого кола осіб.

Разом із загальними правовими положеннями, які відносяться до категорії забезпечення позову за адміністративним позовом, КАС України містить в інших розділах норми, які відносяться до аналізованого інституту та відображають специфіку практичного застосування.

Виділення забезпечення позову як особливого інституту в системі адміністративного судочинства пояснюється чинниками: забезпечувальні заходи, характерні для здійснення судової влади; специфіка правового середовища, де проявляються передумови для існування інститутів адміністративного права, для виникнення публічних спорів, подальший розвиток яких відбувається у процесі реалізації адміністративних повноважень владних структур щодо всіх інших осіб, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах.

Забезпечення позову займає особливе місце у загальній системі процесуального законодавства. Має цілий комплекс елементів, включаючи правові ознаки, завдання, ключові різновиди, базові умови, процедури застосування, специфічні особливості реалізації у провадженнях за окремими категоріями адміністративних справ.

Інститут забезпечення позову у контексті адміністративного судочинства відображає основні риси, характерні для сегмента виникнення спірних ситуацій між суб'єктами права, специфічні особливості методів, які поширені у судовому адміністративному процесі.

У КАС України підставою для застосування заходів забезпечення позову судом є відповідна заява особи про необхідність застосування. Суб'єкт повинен конкретно вказати причину звернення до суду. Позивач повинен в обов'язковому порядку обґрунтувати необхідність і своєчасність застосування конкретного заходу попереднього захисту.

Особливе місце відводиться питанням представництва в адміністративному судочинстві. Це означає, що від імені позивача відповідну заяву може подати представник, який діє на підставі довіреності, яка видається позивачем. У змісті довіреності позивач вказав, що представник має право виконувати передбачені законом процесуальні дії. Представник позивача має право направляти до суду заяву про доцільність застосування заходів забезпечення позову, що прописаний у КАС України.

Чинне законодавство не дозволяє суду вжити заходів забезпечення позову за власною ініціативою до прийняття рішення в адміністративній справі.

Однак це не поширюється на скасування заходів забезпечення позову. У КАС України зазначено, що суд має право самостійно скасувати заходи. Необхідно взяти до уваги наявність у взаєминах фізичних і юридичних осіб і владних структур публічно-правові компоненти, складний характер виникаючих правових спорів і особливе становище позивача по відношенню до відповідача, який виступає органом публічної влади або посадовою особою.

Суд розглядає конкретну справу за адміністративним позовом, має право застосовувати заходи забезпечення позову самостійно. Дане право суду повністю відповідає тенденції забезпечення активності суду у розгляді та вирішенні адміністративних справ.

А. М. Петрова зазначає, що інститут забезпечення позову, при правильному використанні може суттєво впливати на захист прав клієнта. Особливо це стосується випадків, що не витримують зволікання. Верховний Суд надав висновок: за змістом статті 150 КАС України вжиття заходів забезпечення позову покликано забезпечити ефективний захист прав саме позивача, за захистом яких він звернувся до суду, а тому вжиття таких заходів не може бути обґрунтована 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 [7].

Найбільш вірним видом заходів забезпечення позову в адміністративних судових справах, пов'язаних з виконавчим провадженням, є призупинення дії постанови або рішення виконавця. Верховний Суд України зазначає, що крім загального порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби, визначеного нормами процесуального законодавства. Закон України «Про виконавче провадження» встановлює спеціальний порядок судового оскарження рішення, дії чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця щодо стягнення виконавчого збору та/або витрат на проведення виконавчих дій, згідно з яким відповідні спори відносяться до юрисдикції адміністративних судів та підлягають розгляду за правилами адміністративного судочинства [8, с. 3].

Слід підкреслити, що у КАС України зафіксовано додаткове правило, яким керуються суди при прийнятті заходів забезпечення позову. Йдеться про співвідносність і пропорційність з виставленими вимогами. Представлене питання розглядається у працях, які присвячені поняттям пропорційності та співвідносності.

М. М. Лученко зазначає, що на підставі співвідношення принципу пропорційності із принципами адміністративного судочинства, пропонується принцип пропорційності розглядати в якості «збірної», «проміжної ланки» між принципом верховенства права і рештою принципів адміністративного судочинства. підкреслено, що комплексність його характеру зумовлена «зв'язком» з останніми у межах співвідношення з окремими елементами змісту [9, с. 162].

Співвідносність із заявленими позовними вимогами передбачає наявність єдності предмета правового спору та предмета заходів забезпечення позову. О. В. Константій зазначає, що предметом правового регулювання права адміністративного судочинства виступають відносини, пов'язані із завданнями діяльності і компетенцією адміністративних судів, з юрисдикцією і підсудністю цим судам справ, складом, правами і обов'язками учасників адміністративного судочинства, з етапами і стадіями розгляду і вирішення у цьому судочинстві на основі засад диспозитивності і змагальності публічно-правових спорів, а також зі здійсненням адміністративними судами контролю за виконанням їхніх рішень [10, с. 89].

На думку М. В. Коваліва, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахури, забезпечення позову – це вжиття судом (суддею) за клопотанням позивача або з власної ініціативи суду, в провадженні якого знаходиться справа, заходів охорони матеріально-правових інтересів позивача з метою гарантування реального виконання позитивно прийнятого рішення суду [11, с. 406]. З даним визначенням доцільно погодитися.

Висновок. Інститут забезпечення позову за адміністративним позовом, що сформувався в адміністративному судочинстві, є результат дискусії щодо формування в Україні європейської системи адміністративної юстиції. Механізм забезпечення позову за адміністративним позовом має виражену позитивну дію на досягнення ключової мети та завдань адміністративного судочинства. Це поширюється на забезпечення законності та дисципліни у системі публічного управління, усунення порушень з боку посадових осіб органів публічної влади. Застосовуваний механізм сприяє повноцінній реалізації права суб'єктів, безпосередньо задіяних у публічних правовідносинах, на судовий захист від протиправних дій і рішень, прийнятих публічною владою і її посадовими особами, на здійснення повноцінного і ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40-47.
2. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Л. С. Гулак., Н. Я. Отчак, Л. О. Остапенко. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>
4. Гнап Д. Д. Послідовність дій судді після одержання позовної заяви. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 38-41.
5. Адміністративний позов: що, як, навіщо. Верховний Суд України. 04 лютого 2021 р. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1068057/>
6. Джафарова М. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 90-94.
7. Петрова А. М. Вжиття заходів забезпечення позову не може бути обґрунтоване необхідністю захисту прав третіх осіб (ВС/КАС у справі № 160/8226/20 від 04.06.2021). *Протокол*. 10.06.2021 р. URL. [https://protocol.ua/ru/vgittya_zahodiv_zabezpechennya_pozovu_ne_moge_buti_ob_runtovane_neobhidnistyu_zahistu_prav_tretih_osib_\(vs_kas_u_spravi_160_8226_20_vid_04_06_2021\)/](https://protocol.ua/ru/vgittya_zahodiv_zabezpechennya_pozovu_ne_moge_buti_ob_runtovane_neobhidnistyu_zahistu_prav_tretih_osib_(vs_kas_u_spravi_160_8226_20_vid_04_06_2021))
8. Дайджест судової практики Верховного Суду у справах, що виникають на стадії виконання судових рішень. Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 01.03.2018 по 15.07.2019 / Київ, 2019. Випуск 13. 105 с.
9. Лученко М. М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 208 с.
10. Константий О. До питання поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 86-90.
11. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.