

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОЗНАКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

LEGAL NATURE AND SIGNS OF SECURING A CLAIM IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Тур Т.О., здобувач освітнього ступеня доктора філософії
у галузі права кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ

Розглянуто правову природу та ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві. На підставі методології комплексного системного аналізу визначено, що процесуально-правова природа забезпечення позову в адміністративному судочинстві сягає корінням в теорію та нормативно-процесуальне регулювання заходів забезпечення позову у цивільному процесі, що дає можливість порівняти з чинним у цивільному та господарському процесі інститутом заходів забезпечення позову у провадженні з розгляду справ, що виникають з публічних правовідносин. Зазначено, що порядок застосування, скасування та заміни заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві відрізняється від порядку застосування заходів щодо забезпечення позову у цивільному або господарському процесі. Це обумовлено особливостями правового середовища публічних правовідносин, в якій з'являються передумови для функціонування спільних інститутів адміністративного права (наприклад, виконавчі органи державної влади, державна служба, правові акти управління та адміністративні акти), та для виникнення публічних спорів, зародження та розвиток яких відбувається при реалізації адміністративних повноважень владних суб'єктів права щодо інших учасників публічно-правових відносин. Вказано, що основна особливість полягає в тому, що інститут забезпечення позову несе відбиток юридичної стандарту процесуальних норм, що встановлюють порядки розгляду і вирішення адміністративних справ, що виникають з публічних правовідносин, які не засновані на рівності, автономії волі і майновій самостійності учасників, у межах яких один з учасників правовідносин реалізує публічно-владні повноваження з виконання та застосування законів і підзаконних актів щодо іншого учасника.

Ключові поняття: публічні правовідносини, адміністративні спори, забезпечення позову, правова природа, адміністративне судочинство.

The legal nature and signs of securing a claim in administrative proceedings are considered. Based on the methodology of complex system analysis, it is determined that the procedural and legal nature of securing a claim in administrative proceedings is rooted in the theory and normative-procedural regulation of measures to secure a claim in civil proceedings, which makes it possible to compare with the institute proceedings for cases arising from public relations. It is noted that the procedure for application, cancellation and replacement of measures to secure the claim in administrative proceedings differ from the procedure for the application of measures to secure the claim in civil or commercial proceedings. This is due to the peculiarities of the legal environment of public relations, in which there are prerequisites for the functioning of joint institutions of administrative law (eg, executive bodies, civil service, legal acts and administrative acts), and for public disputes, the origin and development of which occurs in the exercise of administrative powers of the subjects of law in relation to other participants in public relations. It is indicated that the main feature is that the institution of securing the claim bears the imprint of the legal standard of procedural rules establishing procedures for consideration and resolution of administrative cases arising from public relations, which are not based on equality, autonomy and property independence of participants, within which one of the participants in the legal relationship exercises public authority to implement and apply laws and regulations against the other participant.

The institute of securing the claim bears the imprint of the legal standard of procedural norms that establish the procedures for consideration and resolution of administrative cases.

Key words: public legal relations, administrative disputes, securing a claim, legal nature, administrative proceedings.

Вступ. Наявність в системі влади і управління правової держави ефективно діючих органів судової влади є необхідною умовою для успішного розвитку, забезпечення законності в усіх сферах діяльності, захисту прав і свобод громадян. Збільшення кількості справ, підвідомчих адміністративним судам, веде до обумовленого розвитку даного виду судочинства поетапного зосередження всіх справ, пов'язаних з публічною діяльністю, в їх компетенції. Це вимагає від законодавця більш детальної регламентації різних судових процедур, метою якої є пошук найбільш оптимальних процесуальних форм вирішення спорів. Тільки при виконанні вищевикладеного умови стає можливим реалізація завдань, поставлених статтею 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» Кодексу адміністративного судочинства України перед органами судової влади. У судочинстві є ряд процесуальних інститутів, застосування яких гарантує належний захист інтересів фізичних і юридичних осіб. Забезпечення позову є одним з таких інститутів, що володіють надзвичайним ефектом для всіх учасників судочинства, що зіткнулися з необхідністю термінового реагування боку судів у відповідь на порушення прав і свобод. Забезпечення позову виключають можливість використання альтернативних механізмів державного примусу. Практика застосування та наслідки є важливою і актуальною темою для дослідження.

Загальні та окремі питання адміністративного судочинства розглядали вчені: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. М. Бандурка, Р. В. Бараннік, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, А. Л. Борко, М. М. Бурбика, О. П. Гетьманець, Й. І. Горінецький, К. Ф. Гуценко, С. Ф. Денисюк, І. В. Зозуля, Н. В. Камінська, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаків, А. Т. Комзюк, Н. Ф. Лата, К. Б. Левченко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, Н. Л. Омельченко, Т. О. Проценко, В. Л. Синчук, О. Ю. Синявська, С. Г. Стеценко, В. В. Сухонос, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом з тим, багато питань застосування забезпечення позову в адміністративному судочинстві не знайшли свого відображення, зокрема, відсутнє доктринальне визначення забезпечення позову, не в повній мірі вивчена правова природа, що свідчить про недостатню теоретико-практичну вивченість даного правового інституту та необхідність проведення ретельного аналізу невирішених у науковій літературі питань. Законодавство, яке динамічно змінюється та судовою практикою ставлять перед дослідниками нові проблеми, що потребують вирішення.

Метою статті є дослідження правової природи та ознак забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

1. Ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві

Наявність в державі ефективно діючої судової системи є важливою передумовою для забезпечення юри-

дичної безпеки. Держава прагне гарантувати населенню не тільки вільний і безперешкодний доступ до правосуддя, а й його ефективність. Судові рішення мають бути не тільки законними і обґрунтованими, а й ефективними. У іншому випадку спотворюється сама суть правосуддя, не досягається основна мета, яка не відповідає конституційним принципам судочинства. Щоб виключити подібні негативні явища, в адміністративному процесуальному законодавстві передбачені певні інститути.

Одним з головних є відокремлений інститут забезпечення позову, присвячений умовам і способам використання ефективного засобу захисту.

Формування теорії забезпечення позову у системі адміністративного судочинства базується на неодмінному врахуванні трьох головних чинників: розвиток адміністративного процесуального права, зумовлений доктринальною монополією адміністративного права, яке нормативно закріплює відповідальність держави перед людиною, права якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави; формування процесуальних правових основ адміністративного судочинства; тривалий період застосування судами у цивільному та господарському процесі захисних заходів у справах, що виникають з публічних правовідносин [1, с. 9].

Тому аналіз змісту та структури забезпечення позову в адміністративному судочинстві проводиться при неодмінному обліку нормативно-правових підстав застосування заходів забезпечення, що містяться у Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, які встановлюють процесуально-правові режими забезпечення позову у цивільному та господарському процесі: види забезпечувальних заходів, терміни та порядок розгляду судами заяв про вжиття заходів забезпечення позову, порядок і умови зміни забезпечувальних заходів, процедури скасування заходів забезпечення, виконання ухвал про забезпечення позову, підстави та порядок скасування.

Цей інститут покликаний гарантувати можливість забезпечити реалізацію права на справедливий судовий захист. Забезпечення позову – це, з одного боку, дуже ефективний спосіб захисту прав та інтересів сторін, але, з іншого боку, це можливість зловживання процесуальними правами.

І. В. Кравцов у статті «Забезпечення позову в адміністративному процесі: вузкі можливості, більші труднощі» зазначає, що правозастосовна практика адміністративних судів свідчить про особливу ретельність суддів, коли йдеться про вжиття заходів забезпечення позову. Це породжує специфічні труднощі та проблеми в застосуванні такого процесуального інституту в адміністративному судочинстві [2].

Зазначене пояснюється сукупністю чинників: можливість оперативного задоволення заяви зацікавленої особи, незалежно від кінцевого результату процесу; ситуація невизначеності, в якій знаходиться суддя, обмежений у часі та інформації про правомірність домагань позивача, обґрунтовує рішення про введення забезпечення позову, лише виходячи з тверджень позивача; застосування заходів забезпечення позову впливає на інтереси відповідача, відповідно у законі закріплюються додаткові гарантії, що дозволяють відновити баланс сторін і врівноважити процесуальний статус; рішення про встановлення забезпечення позову є обов'язковим для виконання; межі обмежень не визначені.

Адміністративне судочинство будується на основі конституційних принципів, серед яких принципи змагальності та процесуальної рівноправності сторін. Дані основні засади закріплені не тільки в Конституції України, а й безпосередньо у Кодексі адміністративного судочинства України [3]. Згідно вищезгаданих принципів позивач і відповідач наділені рівними процесуальними правами та можливостями щодо захисту законних інтересів.

Одним з таких процесуальних прав учасників судочинства є право вимагати встановлення забезпечення позову.

Слід зазначити, що у процесуальному законодавстві України легальне визначення поняття «забезпечення позову» не має закріплення. Водночас нормативність набуває особливого значення для судового адміністративно-процесуального права, що обумовлено специфікою адміністративних (публічних) правовідносин, які будуються на засадах субординації учасників.

Розуміння забезпечення позову в адміністративному судочинстві зводиться до дослідження правової природи як правових явищ, що з причини значущості знаходиться широке висвітлення у науці, однак одночасно залишається одним з дискусійних питань загальної теорії адміністративного судового процесу. Питання правової природи забезпечення позову неоднозначно вирішується в юридичній науці.

Доцільно зазначити у науковому дослідженні «Правова доктрина України» (2013 рік) відзначеному Державною премією України, щодо доктрини адміністративного судочинства питання забезпечення позову не розглядається [4]. У науковій літературі є різні погляди на позначену проблематику, які можна об'єднати у загально-правовий і процесуально-правовий підходи.

Загально-правовий підхід відображає розуміння місця забезпечувальних заходів, у тому числі забезпечення позову у системі національного права, окремих галузей і механізми правового регулювання [5, с. 406]. Процесуально-правовий підхід стосується оцінки забезпечення з позицій процесуально-правового значення, ролі в судочинстві.

На думку В. А. Сьоміної висловлену у 2007 році, інститут забезпечення адміністративного позову – це механізм який оперативно і 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 [6, с. 111].

Виходячи з названих ознак, можна сформулювати наступне визначення забезпечення позову – це заходи термінового та тимчасового характеру, встановлення яких дозволяє зберегти правовий або майновий стан зацікавлених осіб. Ознака терміновості охоплює часовий період розгляду вимоги про забезпечення позову та виконання.

Таке поєднання елементів не перешкоджає досягненню мети прийняття забезпечення позову, визначених як термінові заходи. Терміновість забезпечення позову пов'язана з цільовою спрямованістю щодо запобігання потенційних дій відповідача, що спричиняють неможливість або значно ускладнюють виконання майбутнього судового рішення, з екстраординарністю та терміновістю самих життєвих обставин, що викликають необхідність обмежень і вимагають прийняття негайних заходів щодо запобігання шкоди правам і законним інтересам зацікавлених осіб. Забезпечення позову будуть ефективними та гарантують повний захист інтересів заявника тільки у разі своєчасного введення.

Другою ознакою є тимчасовий характер встановлюваного обмеження, виражений у тому, що вжиті заходи зберігають дію до виконання винесеного рішення. Тимчасовість забезпечення позову передбачає те, що рішення про їх введення не властива чинність остаточного судового акта, відповідно, прийняті обмеження можуть бути повністю скасовані.

Особливості законної сили ухвал суду про забезпечення позову обумовлені ознаками, зокрема, терміновістю та тимчасовістю. Чинність ухвал про встановлення забезпечення позову характеризується наступними властивостями: обов'язковість, незаперечність, можливість втілення.

Остання властивість найбільш яскраво виражена щодо правила про негайне виконання відповідної ухвали. Ухвали про прийняття забезпечення мають проміжний характер і не виконують функцій заключного судового акта.

Не можна говорити про стабільність і стійкість обмежень, що вводяться, так як вони можуть бути змінені або повністю скасовані. Щодо орієнтованості на створення умов для захисту, забезпечення позову обмежуються конкретними тимчасовими межами.

«Відповідність» означає відповідність запитуваного забезпечення позову заявленої позивачем вимоги. Тобто ефект від введення у дію забезпечення позову повинен поширюватися виключно у межах заявленої вимоги та не перевищувати у вартісному вираженні. З метою дотримання вимоги пропорційності, суд не пов'язаний ініціативою заявника.

Дане положення дозволяє стверджувати, що зазначена ознака характеризує забезпечення позову (заходи щодо забезпечення заявленої вимоги у провадженні у справах, що виникають з публічних правовідносин), у першу чергу, як заходи, орієнтовані на захист інтересів не тільки позивача, а й відповідача.

Класифікація видів забезпечення позову судового адміністративного процесуального права доцільно здійснювати на підставі впливу специфіки процесуальної форми здійснення адміністративного судочинства. За даним критерієм запропоновано класифікувати види забезпечення позову судового адміністративного процесуального права на види, що характеризуються тотожністю з заходами забезпечення позову, закріпленими у цивільних процесуальних кодексах (Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України), спеціальні види, що діють тільки у рамках адміністративного судочинства.

Зазначена класифікація відображає цінність і єдність процесуальної форми, а також міжгалузевий характер інституту, особливості забезпечення позову, які характерні тільки для судового адміністративного процесуального права.

2. Правова природа забезпечення позову

Внаслідок поширення позиції щодо суто обмежувального характеру забезпечення позову, що виражається в обмеженні прав відповідача, у науковій літературі висловлено пропозицію використовувати термін «обмежувальні заходи» замість терміна «забезпечення позову».

Обмежувальний характер розглянутого правового інституту виразно проступає у зв'язку з правом заявника вимагати обмеження прав відповідача за допомогою введення забезпечення позову. Суд застосовує дані заходи лише у тому випадку, якщо заявник доведе потребу запровадження певного виду забезпечення позову. Однак не можна ставити акцент виключно на обмеженому характері інституту забезпечення позову.

Правова природа забезпечення позову набагато ширше простого обмеження прав. У даних заходах закладений механізм захисту прав і інтересів відповідача. У спеціальній науковій літературі можна зустріти схвалення появи у КАС України інституту забезпечення позову.

Відзначається, що цей факт демонструє надання адміністративному позивачеві можливості, проявляючи волю і активність у процесі, мінімізувати ризик негативного впливу на правовий статус, прийнятими органами публічної влади, їх посадовими особами рішеннями, діями (бездіяльністю), які оскаржуються у суді.

Сутність забезпечення позову проявляється не тільки в обмеженому характері. Слід зазначити превентивний елемент змісту забезпечення позову. Юридична превенція – це комплексне правове явище, яке треба розуміти в двох основних аспектах: інституційному та функціональному. Як комплексний міжгалузевий інститут національного права превенція є порівняно самостійною нормативною єдністю, що об'єднує поведінкові (матеріальні

та процесуальні) та спеціалізовані правові норми (дефініції, цілі, принципи), які сукупно підпорядковані спільній меті – юридичній регламентації процесу випереджального правового регулювання [7, с. 45].

Превенція, яка властива всім заходам державного примусу, у межах забезпечення позову, передбачає попередження неможливості виконання рішення суду та сприяє нормальному ходу судочинства.

Забезпечення позову несять дискримінаційного характеру. При введенні забезпечення позову сторони діють, виходячи з принципів змагальності та рівноправності сторін. Суд послідовно реалізує дискреції, перешкоджаючи потенційним зловживанням у ході застосування забезпечення позову.

При вирішенні питання про забезпечення позову, суд перевіряє, яким чином ця обставина вплине на інтереси відповідача і інших осіб. Фактично суддя повинен упевнитися, що введення забезпечення не заподіє шкоди правам і інтересам учасників судочинства. Саме тому, суд при вирішенні питання про забезпечення позову керується міркуваннями охорони прав і інтересів інших осіб, які беруть участь у справі.

Велике значення для інституту забезпечення позову має судовий розсуд. Його наявність зумовлено тим, що прийняття забезпечення позову є правом, а не обов'язком суду. Вирішуючи питання про необхідність встановлення забезпечення позову, суд орієнтується не тільки на нормативно передбачені підстави, а й на внутрішньо сформовані мотиви.

За допомогою розсуду, суд конкретизує підстави прийняття забезпечення позову, співвідносячи з фактичними обставинами справи, особливостями спірних правовідносин. Крім позитивної сторони судової дискреції, що усуває пробіли у законодавстві та дозволяє враховувати всі обставини юридичного значення, можна виділити негативні аспекти судового розсуду.

Багато у чому, вони проявляються на стадії оцінки доказів, коли суддя довільно підходить до вивчення представлених доказів. У зв'язку з цим, досить часто суди відмовляють у задоволенні вимог про забезпечення позову без належного мотивування.

Європейський суд з прав людини у справі «Серявін та інші проти України» зазначає, що у рішеннях судів мають бути зазначені підстави, на яких рішення ґрунтуються з метою продемонструвати сторонам, що вони були почуті [8].

З метою усунення подібної ситуації необхідно, щоб підстави для відмови в прийнятті забезпечення позову були прописані у процесуальному законодавстві.

Законність у діяльності публічної влади, спрямованої на регулювання правовідносин за участю фізичних і юридичних осіб, включає три основних правила: вторгнення публічної адміністрації в сферу індивідуальної свободи та власності приватних осіб має ґрунтуватися на законі; жоден правовий акт нижчої категорії, ніж закон, не може суперечити закону; правовий акт нижчої категорії, ніж закон, може прийматися тільки на підставі закону [9, с. 208].

Незаконне рішення підриває фактом свого існування авторитет судової влади, завдає шкоди стабільності публічного управління, перешкоджаючи становленню та розвитку нормальних партнерських відносин, знижуючи інвестиційну привабливість країни в очах іноземних інвесторів.

Обґрунтовуючи необхідність задоволення заяви про забезпечення позову, заявнику слід надати переконливі докази дотримання загальних критеріїв застосовності – обґрунтування та пропорційності. Доводячи обґрунтованість, заявник повинен переконати суд у високому ступені ймовірності настання одного з двох негативних наслідків незастосування забезпечення позову: нездійсненності рішення або заподіяння значних збитків. При відсутності зазначених умов у задоволенні клопотання має бути відмовлено.

Обґрунтованість позову, про забезпечення якого просить заявник, на нашу думку, не входить у локальний предмет доказування при розгляді заяви про прийняття забезпечення та не повинно враховуватися при вирішенні питання.

Виділення забезпечення позову в окремий правовий інститут, є дієвим засобом підвищення ефективності системи правосуддя, способом захисту прав і законних інтересів осіб, що беруть участь у справі. Одночасно, дійсність змушує зробити висновок про небезпеку необмеженого використання заходів забезпечення, а також про негативні наслідки, до яких на практиці призводить зловживання суб'єктами правами щодо використанню забезпечення позову.

Висновки. Національна модель інституту забезпечення позову відповідає стандартам ефективного правового захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також принциповим положенням, правам і особливостям аналогічного процесуального правового інституту, встановленого адміністративним процесуальним законодавством країн Європейського Союзу, які вже тривалий час використовують даний інститут.

Процесуально-правова природа забезпечення позову в адміністративному судочинстві сягає корінням в теорію та нормативно-процесуальне регулювання заходів забезпечення позову у цивільному процесі, що дає можли-

вість порівняти з чинним у цивільному та господарському процесі інститутом заходів забезпечення позову у провадження з розгляду справ, що виникають з публічних правовідносин.

Порядок застосування, скасування та заміни заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві відрізняється від порядку застосування заходів щодо забезпечення позову у цивільному або господарському процесі. Це обумовлено особливостями правового середовища публічних правовідносин, в якій з'являються передумови для функціонування спільних інститутів адміністративного права (наприклад, виконавчі органи державної влади, державна служба, правові акти управління та адміністративні акти), та для виникнення публічних спорів, зародження та розвиток яких відбувається при реалізації адміністративних повноважень владних суб'єктів права щодо інших учасників публічно-правових відносин.

Основна особливість полягає в тому, що інститут забезпечення позову несе відбиток юридичної стандарту процесуальних норм, що встановлюють порядки розгляду і вирішення адміністративних справ, що виникають з публічних правовідносин, які не засновані на рівності, автономії волі і майновій самостійності учасників, у межах яких один з учасників правовідносин реалізує публічно-владні повноваження з виконання та застосування законів і підзаконних актів щодо іншого учасника.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, Л. С. Гулак і інші. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
2. Кравцов І. Забезпечення позову в адміністративному процесі: вужчі можливості, більші труднощі. *Закон і Бізнес*. 07.03-17.03.2020. URL: https://zib.com.ua/ua/141770-zabezpechennya_pozovu_v_adminprocesi_vuzhchi_mozhливosti_bil.html
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. Правова доктрина України : у 5 т. Т. 2 : Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2013. 864 с.
5. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
6. Сьоміна В. А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Випуск 13. С. 105-111.
7. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40-47.
8. Справа «Серявін та інші проти України». Заява № 4909/04. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_672#Text
9. Єсімов С. С., Малець М. Р., Стельмащук П. Я. Законність нормативно-правових актів як елемент механізму адміністративно-правового регулювання. *Наше право*. 2019. № 1. С. 207-214.