

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ТУР ТАРАС ОРЕСТОВИЧ**

УДК 342.565.4:353(477)(043.5)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В  
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **Т. О. Тур**

Науковий керівник **Ковалів Мирослав Володимирович**  
кандидат юридичних наук, професор

Львів – 2022

## АНОТАЦІЯ

*Тур Т. О.* Організаційно-правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2022.

У дисертації здійснено аналіз організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві України в контексті сучасного державотворення, розвитку адміністративно-правової науки та реалізовано нове розв'язання наукової проблеми забезпечення позову в адміністративному судочинстві в умовах європейської інтеграції України.

Підкреслено, що дослідження правової природи адміністративного судочинства на основі вивчення досвіду інституціоналізації механізму захисту невіддільних суб'єктів у спорах з органами публічної адміністрації у правових системах країн Європейського Союзу дозволив виявити правові характеристики цього феномену, виділити етапи у розвитку, показати місце та роль у правовій державі. Адміністративне судочинство характеризується дуалізмом правової природи, вбудоване у механізми захисту прав людини та громадянина; включене до системи державного управління (у широкому розумінні), функціонує на стику виконавчої та судової гілок влади.

Зазначено, що вивчення природи, генези правового регулювання адміністративної юстиції в Україні, існуючих підходів віднесення категорій в юридичній доктрині дає підстави визначити цей феномен як: елемент конституціоналізму; інституційний та функціональний компонент системи стримувань і противаг у механізмі здійснення влади; складову частину механізму соціально-правового контролю діяльності публічної адміністрації; інструмент судового захисту прав і законних інтересів людини та громадянина, забезпечення доступності правосуддя; функціональний елемент моніторингу нормативної творчості, здатний сприяти вдосконаленню законодавства та

правозастосовної практики, діяльності з інтерпретації права органом конституційного та судового контролю.

Доведено, що організаційні засоби забезпечення позову – це комплекс організаційно-правових засобів і дій, здійснюваних судом, які проявляються у системній та послідовній реалізації судовими органами засобів організації найбільш ефективної діяльності суду з метою якісного відправлення правосуддя, що проявляється у прийнятті судових актів, направлених на вирішення завдань забезпечення позову у підвідомчих суду справах.

Аргументовано, що однією з особливостей організаційних засобів забезпечення позову є процесуальна форма діяльності суду першої інстанції – місцевих судів та окружних адміністративних судів під час розгляду та вирішення питання забезпечення позову, що ґрунтується на принципі активності суду за обмеженої змагальності сторін. Це свідчить про особливості змісту організаційних засобів і про модель адміністративного судочинства, що характеризується структурою органів судової влади, у компетенцію яких входить розгляд і вирішення публічно-правових спорів.

Обґрунтовано, що забезпечення позову є універсальними засобами правового захисту, що використовуються у країнах Європейського Союзу у спорах з участю суб'єктів приватного та публічного права. Як засіб правового захисту, забезпечення позову має двоєдину природу: є ефективним інструментом запобігання недотримання законних вимог і відновлення порушених прав, водночас може стати знаряддям для зловживання процесуальними правами. Ключовим елементом заходів забезпечення, що дозволяє гарантувати захист прав, є обмеження, обтяження суб'єкта владних повноважень.

Наголошено, що до адміністративно-процесуальних характеристик, що визначають правову природу забезпечення позову, належать: нормативно-правове встановлення засобів забезпечення позову та порядку застосування судами; можливість вжиття забезпечення позову на будь-якій стадії (етапі) судочинства до моменту прийняття остаточного рішення в адміністративній

справі за мотивованим клопотанням заявника або з власної ініціативи суду; визначення порядку та судових процедур застосування забезпечення позову; основною причиною застосування забезпечення позову є неможливість або суттєве ускладнення виконання остаточного судового рішення у справі у разі неприйняття судом виду забезпечення позову; можливість оскарження винесеної судом ухвали про застосування забезпечення позову; визначення окремих видів забезпечення позову; обов'язковість виконання органами публічної влади, посадовими особами ухвали суду про застосування заходів забезпечення позову.

Підкреслено, що до загальних функцій забезпечення позову належать: утворення системи; регулятивна; інформаційно-орієнтована; правоохоронна; мотиваційна; гносеологічна; виховна; соціального контролю. До спеціальних функцій забезпечення позову належать: гарантування судового захисту; забезпечення виконання вимог позивача; запобігання настанню шкоди; обмежувальна; сприяння здійсненню ефективного судового нормативного контролю; компенсаційна; призупинення діяльності або дії.

Зазначено, що організаційно-правові засоби забезпечення позову яскраво проявляються у процесуальній формі, яка застосовується у судовій правозастосовній діяльності, де потрібні додаткові гарантії та засоби захисту прав, свобод і законних інтересів особи та держави. Адміністративно-процесуальна форма забезпечення позову в адміністративному судочинстві – це форма діяльності суду під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів, яка ґрунтується на принципі активності суду. Це свідчить про особливості процесуальної форми та про модель забезпечення позову як елемента захисту невідного суб'єкта в адміністративному спорі, характеризується підвищеною процесуальною активністю суду та обмеженою змагальністю сторін. Забезпечення позову, як елемент адміністративно-процесуальної форми, стає порядком застосування процесуальних інститутів та юридичних засобів, що забезпечують судовий захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, реалізуючи спеціальні завдання, та привносить у систему

організації та функціонування публічної влади належний порядок.

Аргументовано, що види забезпечення позову, перелічені у КАС України, доцільно розглядати відповідно до індивідуального призначення під час вирішення адміністративних справ юридичного змісту та впливу на сторони в адміністративній справі, на забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права та на здійсненість остаточного судового рішення в адміністративній справі. Класифікація є обов'язковою передумовою створення ефективного механізму реалізації досягнень правової науки у законотворчості та процесі застосування видів забезпечення позову.

Обґрунтовано, що різноманітність видів забезпечення позову визначається складністю та різноманітністю правовідносин, до яких вступають учасники публічно-правових відносин. Кожен окремий вид забезпечення позову певною мірою відображає специфіку відповідних правовідносин.

Вказано, що види забезпечення позову нерозривно пов'язані з позовом, процесуальна доля якого безпосередньо впливає на них. Від обґрунтованості та доведеності позовних вимог залежить ймовірність вжиття судом певного виду забезпечення позову, ефект якого опосередковує позов. Ознака пропорційності забезпечувальних заходів впливає з позовної вимоги.

Зазначено, що сутність процесуального провадження встановлення забезпечення позову в адміністративному судочинстві проявляється в його ознаках. Систему ознак процесуального провадження забезпечення позову становлять: нормативна регламентація, тобто організаційно-правові засоби; стадійність; визначення мети; гарантованість досягнення поставленої мети; особливий суб'єктний склад; універсальність; раціональність; динамізм.

Наголошено, що процесуальне провадження забезпечення позову в адміністративному судочинстві містить своєрідну двоїстість – його слід одночасно розглядати як: комплексний формат визначених законом правил і процедур здійснення і процесуального оформлення виду забезпечення позову; процесуальну діяльність суду, спрямовану на досягнення мети адміністративного судочинства. Оптимальне процесуальне законодавство,

процесуальні дії, засоби, способи і умови реалізації поставлених завдань тоді будуть ефективними, коли буде досягнуто процесуально правильне, законне та обґрунтоване, здійснене на належному професійному рівні прийняття рішення щодо забезпечення позову або відмови у забезпеченні позову.

Підкреслено, що ефективність судового захисту у контексті забезпечення позову – це досягнення позитивних результатів юридичної діяльності, що виражаються у наданні суспільним відносинам такого напрямку розвитку, який найбільше відповідає наміченій у законодавстві меті функціонування адміністративного судового захисту за відсутності судових помилок, свідомо неправосудних рішень, негативних «побічних ефектів», розумних витрат фінансових, організаційних, інформаційних, часових та інших ресурсів, пов'язаних з розглядом адміністративних справ у суді та виконанням судових актів. Загальними критеріями оцінки ефективності забезпечення позову в адміністративному судочинстві є: мета, засоби та результат. Спеціальними показниками оцінки ефективності є: доступність судового захисту; оперативність здійснення; якість судових актів; їх виконання.

Вказано, що до напрямів удосконалення організаційно-правових засобів забезпечення позову доцільно віднести: удосконалення механізму протидії зловживанням під час забезпечення позову; розширення інформаційної складової позовної заяви за рахунок надання усіх матеріалів, які у позитивному та негативному плані характеризують наслідки прийняття відповідного рішення; узагальнення практики мотивації прийняття рішення щодо забезпечення позову або відмови у забезпеченні; застосування інституту виняткових організаційно-правових засобів забезпечення позову, характерних для права окремих країн Європейського Союзу; диференціація та уніфікація забезпечення позову.

Зазначено, що узагальнюючи розгляд напрямів удосконалення законодавства у сфері застосування організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві доцільно визначити пріоритети: удосконалення організаційної структури адміністративного

судочинства (судоустрою), що охоплює діяльність судів першої інстанції; синхронізація процесу розвитку адміністративного судоустрою з реформуванням законодавства та оновленням судових інстанцій; удосконалення правового статусу суддів; оптимізація судової юрисдикції та розвиток альтернативних способів вирішення правових спорів; подальший розвиток інноваційних технологій здійснення судового захисту з використанням інформаційних технологій і рекомендаціями Європейської комісії з питань ефективності судочинства; покращення державного регулювання та правозастосовної практики виконання судових актів; приведення національного законодавства і юридичної практики у відповідність до міжнародно-правових стандартів відправлення правосуддя.

Зазначено, що інститут забезпечення позову йде шляхом удосконалення у частині збільшення ступеня захищеності прав і законних інтересів зацікавлених суб'єктів. Вироблення стабільної судової практики вжиття забезпечення позову є питанням часу, оскільки без ефективних організаційно-правових засобів забезпечення позову неможливий оперативний захист прав учасників адміністративного судочинства. Є позитивні тенденції та перспективи розвитку інституту забезпечення позову у національному судочинстві, які дозволять розкрити потенціал ефективного функціонування забезпечення позову та адаптувати до вимог Європейського Союзу.

*Ключові слова:* адміністративний спір, адміністративний процес, забезпечення позову, адміністративний суд, захист прав і законних інтересів, правове регулювання, публічно-правові відносини.

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА**

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44:*

1. Тур Т. О. Функції заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Соціально-правові студії: науково-аналітичний журнал*. 2021.

Випуск 3 (13). С. 35-40.

2. Тур Т. О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Випуск 66. С. 168-172.

3. Тур Т. О. Правова природа та ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 183-186.

*інші:*

1. Тур Т. О. Види забезпечення позову у адміністративному судочинстві. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2021. № 4. С. 224-229.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Тур Т. О. Конституційно-правові основи судового захисту прав і свобод людини та громадянина. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 131-133.

2. Тур Т. О. Інформаційне і програмно-технічне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. Інформаційні технології в освіті та практиці : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 18 грудня 2020 р.) / упорядник: Т. В. Магеровська. Львів : ЛьвДУВС, 2020. С. 91-92.

3. Тур Т. О. Суд як суб'єкт адміністративних процесуальних правовідносин. Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15 квітня 2021 р.). Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка». Київ: «Комп'ютерний дизайн», 2021. Ч. 1. С. 191-194.



4. Тур Т. О. Особливості правового та процесуального статусу представника в адміністративному судочинстві. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики*: матеріали наукового семінару (м. Львів, 25 червня 2021 р.) / упор. М.Т. Гаврильців. Львів: ЛьвДУВС, 2021. С. 262-266.

5. Тур Т. О. Судова влада у сучасному механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 10 грудня 2021 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. С. 114-117.

## SUMMARY

*Tur T.O.* Organizational and legal means of security for a claim in administrative proceedings of Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

The thesis for the degree of Doctor of Philosophy in speciality 081 – Law. Lviv State University of Internal Affairs. Lviv, 2022.

The dissertation deals with the organizational and legal means of security for a claim in administrative proceedings of Ukraine in the context of modern state-building, development of administrative law. A new solution to the scientific problem of security for a claim in administrative proceedings under conditions of European integration of Ukraine is implemented.

It is emphasized that the investigation of the legal nature of administrative proceedings based on studying the experience of institutionalization of the mechanism for the protection of non-governmental entities in disputes with public administration bodies in the legal systems of the European Union countries reveals the legal characteristics of this phenomenon, distinguishes development stages, demonstrates the place and role of the law-governed state. Administrative proceedings are characterized by the dualism of the legal nature, which is embodied in the mechanisms for the protection of rights of man and citizen, included in the

system of public administration (in a broad sense), operating at the junction of executive and judicial branches of power.

It is noted that the study of the nature, genesis of the legal regulation of administrative justice in Ukraine, the existing approaches to categorization in legal doctrine gives grounds to define this phenomenon as: an element of constitutionalism; an institutional and functional component of the system of checks and balances in the mechanism of exercising power; an integral part of the mechanism of social and legal control over the activities of public administration; an instrument of judicial protection of the rights and legitimate interests of man and citizen, ensuring the access to justice; a functional element of monitoring of normative creativity, capable of promoting the improvement of the legislation and law enforcement practice, activities on interpretation of law by the body of constitutional and judicial control.

It is proved that the organizational means of security for a claim are a set of organizational and legal means and actions carried out by the court, which are manifested in the systematic and consistent implementation of organizing the most effective court activities by judicial bodies to administer justice qualitatively, which is manifested in the adoption of judicial acts aimed at resolving the tasks of security for a claim in cases under the jurisdiction of the court.

It is argued that one of the features of organizational means of security for a claim is the procedural form of the court of the first instance – local courts and district administrative courts in considering and resolving the issue of security for a claim based on the principle of activity of the court and limited adversarial parties. This indicates the peculiarities of the content of organizational means and the model of administrative proceedings characterized by the structure of the judicial authorities, whose competence includes the consideration and resolution of public disputes.

It is substantiated that security for a claim is a universal remedy used in the European Union countries in disputes involving private and public entities. As a means of legal protection, security for a claim has a dual nature: it is an effective tool

to prevent non-compliance with legal requirements and restore violated rights. At the same time, it can be a tool for abuse of procedural rights. Restrictions and burdens of the subject of power are a key element of security measures that guarantee the protection of rights.

It is emphasized that the administrative and procedural characteristics, which determine the legal nature of security for a claim, include normative and legal establishment of means of security for a claim and the procedure for court application; the possibility of making security for a claim at any stage (phase) of the proceedings until the passing of the final decision in the administrative case at the applicant's motivated request or the court's own initiative; determination of the order and court procedures for the application of security for a claim; the main reason for the application of security for a claim is the impossibility or significant complication of the final court decision in the case if the court does not accept the type of security for a claim; the possibility of appealing the court's decision on the application of security for a claim; determination of certain types of security of a claim; the obligation to comply with court decisions on the application of measures to ensure the claim by public authorities, officials.

It is stressed that the general functions of security for a claim include the formation of the system, regulatory, information-oriented, law enforcement, motivational, gnoseological, educational, and social control function. The special functions of security for a claim include guaranteeing judicial protection; ensuring compliance with the plaintiff's requirements; damage prevention; restrictive function; assistance in the implementation of effective judicial normative control; compensatory function; suspension of an activity or action.

It is noted that the organizational and legal means of security for a claim are clearly manifested in the procedural form, which is used in the judicial and law enforcement activities, where additional guarantees and means of protection of rights, freedoms and legitimate interests of the individual and the state are required. The administrative and procedural form of security for a claim in administrative proceedings is a form of court operations in considering and resolving public disputes

based on the principle of court activity. This indicates the peculiarities of the procedural form and the model of security for a claim as an element of protection of a non-governmental entity in an administrative dispute, which is characterized by increased procedural activity of the court and limited adversarial proceedings. Security for a claim as an element of the administrative and procedural form acts as an order for the use of procedural institutions and legal means that provide judicial protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, implementing special tasks and bringing proper order to the system of organization and functioning of public authorities.

It is argued that the types of security for a claim are listed in the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It is advisable to consider them in accordance with the individual purpose in resolving administrative cases, legal content and influence on the parties in administrative cases, protection of the rights, freedoms and legitimate interests of legal entities, and execution of the court decision in an administrative case. Classification is a prerequisite for creating an effective mechanism for implementing the achievements of legal science in lawmaking and the process of applying the types of security for a claim.

It is substantiated that the variety of types of security for a claim is determined by the complexity and diversity of legal relations, which cover participants in public relations. Each type of security for a claim, to some extent, reflects the specifics of the relevant legal relationships.

It is stated that the types of security for a claim are inextricably linked to the claim, the procedural fate of which directly affects them. The probability of the court's use of a certain type of security for a claim, the effect of which is mediated by the claim, depends on the validity and proof of the claims. The feature of proportionality of security measures follows from the claim.

It is mentioned that the essence of the judicial proceedings to establish the security of a claim in administrative proceedings is manifested in the features. The system of features of judicial proceedings to ensure the security for a claim includes normative regulation, i.e. organizational and legal means; phasing; goal setting;

guaranteed achievement of the goal; special subject matter structure; universality; rationality; dynamism.

It is emphasized that the judicial proceedings of security for a claim in administrative proceedings contain a kind of duality: at the same time, it should be regarded as a comprehensive format of the rules and procedures established by law for the implementation and procedural execution of the type of security for a claim; as a procedural activity of the court aimed at achieving the goal of administrative proceedings. Optimal procedural legislation, procedural actions, means, methods and conditions for the implementation of the tasks will be effective if a correct, lawful and reasonable decision to secure the claim or refuse to secure the claim is made at the appropriate professional level.

It is proved that the effectiveness of judicial protection in the context of security for a claim is the achievement of positive results of legal activities, which are expressed in providing public relations with such a direction of development that most meets the legal purpose of the functioning of administrative judicial protection in the absence of judicial errors, deliberate unjust decisions, negative "side effects", reasonable costs of financial, organizational, informational, time and other resources associated with the consideration of administrative cases in court and the execution of judicial acts. The general criteria for assessing the effectiveness of security for a claim in administrative proceedings are purpose, means, and outcome. Special indicators of assessing the effectiveness are availability of judicial protection; efficiency of implementation; quality of judicial acts and their execution.

It is indicated that the areas of improvement of organizational and legal means of security for a claim should include: improvement of the mechanism for combating abuse in securing the claim; expansion of the information component of the statement of a claim by providing all materials that, in positive and negative terms, characterize the consequences of the decision; generalization of the practice of motivation of deciding to secure a claim or refusal to provide; application of the institution of exceptional organizational and legal means of security for a claim, characteristic of the law of individual countries of the European Union; differentiation and unification

of security for a claim.

It is noted that summarizing the directions of improving the legislation in the field of application of organizational and legal means of security for a claim in administrative proceedings, it is advisable to determine priorities: improvement of the organizational structure of administrative proceedings (judicial system), covering the courts of the first instance; synchronization of the development process of the administrative judiciary with reforming the legislation and updating the courts; improvement of the legal status of judges; optimization of judicial jurisdiction and development of alternative ways of resolving legal disputes; further development of innovative technologies for the implementation of judicial protection with the use of information technology and recommendations of the European Commission on the effectiveness of justice; improvement of the state regulation and law enforcement practice of the execution of judicial acts; bringing of the national legislation and legal practice in line with international legal standards for the administration of justice.

It is stated that the institution of security for a claim is being improved in terms of increasing the degree of protection of the rights and legitimate interests of parties. The development of stable judicial practice in making the claim is a matter of time because it is impossible to protect the rights of participants in administrative proceedings quickly without effective organizational and legal means of security for a claim. There are positive trends and prospects for the development of the institution of security for a claim in the national judiciary, which will reveal the potential for effective functioning of security for a claim and adapt to the requirements of the European Union.

*Key words:* administrative dispute, administrative procedure, securing the claim, administrative court, protection of rights and legitimate interests, legal regulation, public relations.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44:*

1. Тур Т. О. Функції заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Соціально-правові студії: науково-аналітичний журнал*. 2021. Випуск 3 (13). С. 35-40.

2. Тур Т. О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Випуск 66. С. 168-172.

3. Тур Т. О. Правова природа та ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 183-186.

*інші:*

1. Тур Т. О. Види забезпечення позову у адміністративному судочинстві. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2021. № 4. С. 224-229.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Тур Т. О. Конституційно-правові основи судового захисту прав і свобод людини та громадянина. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 131-133.

2. Тур Т. О. Інформаційне і програмно-технічне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. Інформаційні технології в освіті та практиці : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 18 грудня 2020 р.) / упорядник: Т. В. Магерівська. Львів : ЛьвДУВС, 2020. С. 91-92.

3. Тур Т. О. Суд як суб'єкт адміністративних процесуальних правовідносин. Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та

інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15 квітня 2021 р.). Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка». Київ: «Комп'ютерний дизайн», 2021. Ч. 1. С. 191-194.

4. Тур Т. О. Особливості правового та процесуального статусу представника в адміністративному судочинстві. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики*: матеріали наукового семінару (м. Львів, 25 червня 2021 р.) / упор. М.Т. Гаврильців. Львів: ЛьвДУВС, 2021. С. 262-266.

5. Тур Т. О. Судова влада у сучасному механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 10 грудня 2021 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. С. 114-117.



## ЗМІСТ

<b>АНОТАЦІЯ</b> .....	2
<b>ВСТУП</b> .....	18
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА</b> .....	27
1.1. Правова природа адміністративного судочинства в Україні.....	27
1.2. Організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві.....	45
1.3. Завдання, функції та юридичне значення забезпечення позову у системі адміністративного судочинства.....	65
Висновки до розділу 1.....	84
<b>РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ</b> .....	89
2.1. Забезпечення позову як елемент адміністративно-процесуальної форми.....	89
2.2. Класифікація видів забезпечення позову.....	109
2.3. Підстави та порядок застосування правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві.....	128
Висновки до розділу 2.....	151
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ</b> .....	156
3.1. Визначення ефективності видів забезпечення позову у контексті положень Європейської комісії з питань ефективності правосуддя.....	156
3.2. Напрями удосконалення законодавства щодо організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві.....	175
Висновки до розділу 3.....	194
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	197
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	205
<b>ДОДАТКИ</b> .....	231

## ВСТУП

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** У судочинстві є низка процесуальних інститутів, застосування яких гарантує захист інтересів фізичних та юридичних осіб у разі виникнення спору у сфері публічних правовідносин з суб'єктом владних повноважень. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві є однією з інституцій, яка має надзвичайний ефект для учасників судочинства, які зіткнулися з необхідністю термінового реагування судів у відповідь на порушення прав, свобод і законних інтересів. За терміновим і тимчасовим характером забезпечення позову виключає можливість використання альтернативних механізмів державного примусу. Внаслідок цього заходи забезпечення є засобом правового захисту, здатним оперативно створити умови для подальшого відновлення прав або запобігти настанню можливих негативних наслідків.

Встановлення у Кодексі адміністративного судочинства України процесуальних правил застосування забезпечення позову сприяє вирішенню завдань адміністративного правосуддя, формуванню основи для виконання прийнятих судами підсумкових рішень в адміністративних справах, запобіганню порушенням у сфері публічних правовідносин, підвищенню якості здійснення судового контролю за законністю та обґрунтованістю реалізації уповноваженими посадовими особами публічних повноважень.

Забезпечення позову в адміністративному судочинстві можна використовувати як засіб, що гарантує захист прав від несумлінних дій. Водночас забезпечення позову може стати інструментом зловживань процесуальними правами.

Унікальність засобів забезпечення позову пов'язана з високою залежністю від розсуду суду. Багато аспектів, які пов'язані із застосуванням забезпечення позову, мають оціночний характер.

Одна з важливих якостей адміністративного судочинства – необхідність надання на початковому етапі вирішення судом адміністративної справи

тимчасового судового захисту позивачеві або іншим особам, на захист прав, свобод та законних інтересів яких подано позовну заяву. Це гарантувало їм належний юридичний захист, усувало загрозу порушення прав, свобод і законних інтересів позивача та інших, навіть адміністративні помилки і бар'єри, що виникли у сфері публічних правовідносин. Встановлення забезпечення позову у системі адміністративного судочинства у Кодексі адміністративного судочинства України обумовлене зв'язком адміністративного процесуального права з матеріальним адміністративним правом, сферою публічних правовідносин.

Проблематика, яка стосується сфери адміністративного судочинства та діяльності адміністративних судів викликала інтерес багатьох вчених. Особливу зацікавленість у контексті досліджуваної проблематики виявляють у працях вітчизняні вчені: В. В. Авер'янов, Н. О. Армаш, С. В. Банах, А. І. Берлач, Л. Р. Біла-Тіунова, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, І. П. Бородін, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, О. С. Дніпров, С. С. Єсімов, В. О. Заросило, Р. В. Ігонін, М. В. Ковалів, І. Р. Коліушко, Т. О. Коломощ, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. М. Коропатнік, Т. М. Кравцова, О. В. Кузьменко, Н. А. Литвин, І. О. Личенко, Т. О. Мацелик, О. М. Музика-Стефанчук, Ю. С. Назар, У. М. Парпан, О. М. Пасенюк, С. В. Петков, О. Г. Предместніков, Н. В. Рибалка, О. П. Рябченко, І. Л. Самсін, А. О. Селіванов, О. В. Скочиляс-Павлів, М. І. Смокович, В. І. Теремецький, В. В. Тильчик, Г. М. Ткач, Н. П. Христинченко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа, І. М. Шопіна, Н. В. Янюк, Х. П. Ярмакі та інші.

Упродовж останніх трьох років на рівні дисертаційних досліджень проблематика адміністративного судочинства розглядалася доволі активно. Зокрема захистили дисертаційні дослідження: Б. В. Буднік, Т. М. Іваненко, Р. М. Кихтюк, О. І. Корчинський, А. В. Крусян, В. В. Малахіна, О. В. Рой, В. Ю. Поліщук, І. С. Поляков, Н. Т. Сидор, В. В. Тильчик. У 2021 році дисертацію на тему: «Правові засади забезпечення позову в адміністративному судочинстві» захистив С. А. Марцинкевич.

У працях згаданих авторів висвітлено значну кількість проблем у сфері адміністративного судочинства, але залишаються питання, які потребують подальшого наукового дослідження, системного аналізу та опрацювання. Велика увага дослідників-теоретиків та юристів-практиків до проблем судового правозастосування у зазначеній сфері правовідносин підтверджує актуальність теми дослідження та зумовлює розвиток нових підходів до вирішення теоретико-прикладних питань реалізації інституту забезпечення позову.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Наукове дослідження виконане відповідно до пункту 3 «Удосконалення правових механізмів забезпечення та захисту прав людини та громадянина (теоретико-методологічні та прикладні аспекти)» глави 1.1 Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженої указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. Дослідження проводилося відповідно до теми державної реєстрації Львівського державного університету внутрішніх справ на 2019–2022 роки «Проблеми правового регулювання публічного управління у сфері правоохоронної діяльності» (номер державної реєстрації 0119U001743), на 2022–2027 роки «Проблеми правового регулювання публічного управління у сфері правоохоронної діяльності» (номер державної реєстрації 0122U200304).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у розробці алгоритмів реалізації організаційно-правових засобів забезпечення позову на засадах теоретико-методологічного і практико-орієнтованого інструментарію, включеного у захист прав і законних інтересів невідомих суб'єктів у сфері публічно-правових правовідносин, вироблення практичних рекомендацій та пропозицій щодо підвищення ефективності нормотворчої та правозастосовної діяльності в досліджуваній сфері.

Для досягнення зазначеної мети сформульовано низку *завдань*:

- розкрити правову природу адміністративного судочинства в Україні;

- проаналізувати організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві;
- визначити завдання, функції та юридичне значення засобів забезпечення позову у системі адміністративного судочинства;
- розглянути забезпечення позову як елемент адміністративно-процесуальної форми;
- охарактеризувати класифікацію видів забезпечення позову;
- визначити підстави та порядок застосування забезпечення позову в адміністративному судочинстві;
- дослідити визначення ефективності видів забезпечення позову у контексті положень Європейської комісії з питань ефективності правосуддя;
- визначити напрями удосконалення законодавства щодо організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням судами організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві України.*

*Предметом дослідження є організаційно-правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві України.*

**Методи дослідження.** Методологічну основу дисертаційної роботи формують: загальнонаукові методи пізнання правових понять, складних конструкцій, юридичних процесів, що використовуються у судовій діяльності щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві (діалектичний метод пізнання, аналогія, аналіз, синтез, узагальнення, абстрагування, формалізація, системний аналіз); спеціальні методи дослідження, розроблені та апробовані юридичною наукою (формально-юридичний, історично-правовий, метод порівняльного правознавства, метод тлумачення, системно-структурний, соціологічне обстеження, статистичний аналіз).

Під час дослідження застосовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Як основний спосіб пізнання використовувався

діалектичний метод, за допомогою якого були вивчені теоретичні підходи до визначення правової природи та специфічних характеристик забезпечення позову (підрозділи 1.2, 1.3). Методи аналізу та синтезу, дедукції та індукції застосовувалися з метою формулювання ключових проблем застосування судами забезпечення позову, пояснення рівня ефективності, складання пропозицій щодо вдосконалення законодавства, розробки висновків (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1).

Генезис, основні етапи становлення та розвитку інституту забезпечення позову було досліджено виходячи з історичного методу (підрозділ 1.1). Завдяки зверненню до статистичного методу було зроблено висновки щодо сформованої у судовій практиці тенденції у сфері, що досліджується (підрозділ 3.2).

Під час розгляду чинного процесуального законодавства використовувався формально-юридичний метод, за допомогою якого вдалося провести порівняння та аналіз норм, що передбачають підстави та умови застосування засобів забезпечення позову (підрозділ 2.3). Порівняльно-правовий метод застосовувався для вивчення досвіду судів Франції та Німеччини щодо встановлення та реалізації забезпечення позову (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2).

Указана методологія та зазначені методи дослідження дозволили здійснити комплексний аналіз предмета і об'єкта дослідження, забезпечити достовірність наукових положень, точність наукових знань, зробити теоретичні узагальнення, сформулювати та обґрунтувати науково-практичні висновки, рекомендації та пропозиції.

*Науково-теоретичною основою* дисертаційної роботи слугували наукові розвідки українських й закордонних науковців. Документальним і фактологічним підґрунтям дисертації стали національні статистичні дані, чинне законодавство, що є основою діяльності адміністративних судів України.

*Нормативну базу дослідження* становлять Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з

атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, закони України, нормативні акти ЄС щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві, рішення судових інстанцій, що стосуються забезпечення позову.

Емпіричною базою дослідження є статистично-довідкові матеріали, що стосуються теми дослідження, узагальнені дані судової практики, публікації в засобах масової інформації, результати соціологічного опитування за темою дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Наукова новизна дисертаційного дослідження визначається постановкою та рішенням актуальної та багатоаспектної наукової проблеми забезпечення позову в адміністративному судочинстві. У роботі автор вперше досліджує забезпечення позову в організаційно-правовому аспекті у межах Стратегії розвитку правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки та рекомендацій Європейської комісії з питань ефективності правосуддя. У результаті дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та рекомендацій, зокрема:

*уперше:*

– здійснено системну характеристику організаційно-правового регулювання забезпечення позову в адміністративному судочинстві щодо захисту невідомого суб'єкта у сфері публічно-правових відносин у контексті розвитку сучасної науки адміністративного права, що дозволило обґрунтувати необхідність формування засобів забезпечення позову, орієнтованого на досягнення балансу приватних та публічних інтересів для реалізації соціально значущих цілей на основі сукупності процесуальних норм, які встановлюють форми, методи та зміст діяльності суду щодо захисту прав і законних інтересів осіб;

– проведено комплексний аналіз динаміки предметно-системних зв'язків у процесуально-правовій формі забезпечення позову як явища об'єктивної реальності, що виникає у сфері публічно-правових відносин, на основі вже існуючих забезпечувальних заходів, утворюючи об'єктивні взаємопов'язані

процесуальні форми, схильні до еволюційної зміни, зумовлені змінами наукових парадигм у національному правознавстві, викликаними адаптацією законодавства до вимог Європейського Союзу;

– визначено особливості правового регулювання забезпечення позову, правову основу якого становлять норми адміністративно-процесуального права, а також тенденції розвитку законодавства, що виражаються у поступовому відокремленні предмета правового регулювання відносин забезпечення позову у сфері публічного адміністрування, які виражають публічний інтерес, та їх вплив на організаційно-правові засоби забезпечення позову;

– розглянуто з позиції системно-структурного аналізу заходи забезпечення позову, які обумовлені метою і завданнями правового захисту фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин та їх вплив на процес правового регулювання суспільних відносин, що є визначальною функцією цього інституту. Зміст аналізу полягає у визначенні ступеня ефективності дії правових норм на практиці, а також у виробленні пропозицій підвищення ефективності реалізації нормативних приписів у майбутньому;

*удосконалено:*

– організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві;

– правові підстави забезпечення позову як елементу адміністративно-процесуальної форми;

– нормативне регулювання підстав та порядку застосування забезпечення позову;

*набули подальшого розвитку:*

– дослідження правової природи адміністративного судочинства в Україні;

– класифікація видів забезпечення позову;

– напрями удосконалення законодавства у сфері застосування організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному



судочинстві.

Надано пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства.

**Практичне значення одержаних результатів** проведеного дослідження полягає в тому, що викладені у дисертації положення, висновки, пропозиції та рекомендації мають науково-теоретичне значення, можуть бути використані в:

- науково-дослідній діяльності – для проведення подальших наукових досліджень щодо спорів у сфері публічно-правових відносин;
- правотворчій діяльності – для подальшого удосконалення чинного законодавства щодо забезпечення позову;
- правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності практичної діяльності адміністративних судів щодо реалізації нормативних положень про вжиття забезпечення позову (акт впровадження від 31.05.2022);
- навчальному процесі – під час підготовки дидактичних матеріалів з навчальної дисципліни «Адміністративне судочинство України» (акт впровадження № 30 від 31.05.2022).

**Особистий внесок здобувача.** Сформульовані в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення роботи апробовані на таких науково-практичних заходах: регіональній науково-практичній конференції «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 11 грудня 2020 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції «Інформаційні технології в освіті та практиці (м. Львів, 18 грудня 2020 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Львів, 15 квітня 2021 р.); науковому семінарі «Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики» (м. Львів, 25 червня 2021 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції «Теоретико-

прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 10 грудня 2021 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації висвітлено у 9 наукових публікаціях, із яких: 4 наукові статті, зокрема 3 у виданнях, які входять до переліку наукових фахових видань України, 1 – у зарубіжному фаховому виданні (Словацька Республіка) та 5 тез-виступів на науково-практичних заходах.

**Обсяг і структура дисертації.** Дисертаційна робота викладена на 245 сторінках, складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, 5 додатків. Обсяг основного тексту дисертації складає 204 сторінки друкованого тексту. Список використаних джерел містить 267 найменувань, викладених на 26 сторінках друкованого тексту.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

#### 1.1. Правова природа адміністративного судочинства в Україні

Адміністративна юстиція, як інститут демократичної держави відображає історичні, культурні, політичні та інші особливості становлення правозахисних механізмів. Її поява тісно пов'язана з правовою доктриною верховенства права, яка набула широкого поширення в Європі та Америці в ХІХ столітті. Однією з важливих ознак правової держави є обов'язок адміністративної влади діяти на кшталт закону і лише тими способами, які йому не суперечать.

Значний вклад у дослідження правової природи адміністративної юстиції складають праці відомих вчених, з-поміж яких: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко, Т. О. Гуржій, С. С. Єсімов, В. О. Заросило, М. В. Ковалів, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Косюта, В. В. Кривенко, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, В. К. Матвійчук, Р. С. Мельник, М. М. Міхеєнко, О. Є. Міщенко, А. Ю. Осадчий, О. І. Остапенко, Д. М. Притика, О. Г. Свида, М. І. Смокевич, І. Б. Тацішин, М. М. Тищенко, А. М. Школик та інші.

Необхідність обмеження виконавчої влади впливає з концепції верховенства права, заснованого на принципах демократії, конституційної законності та пріоритету прав людини.

В історичному аспекті інститут адміністративної юстиції пройшов великий і складний шлях становлення та розвитку. Для нього були характерні підйоми, пов'язані зі зростанням наукових дискусій про його необхідність, і спади, викликані відсутністю чіткого розуміння аксіологічних показників у правовій державі.

У Європі даний інститут спочатку виник у Франції наприкінці XVIII і на початку XIX століть, і через свою еластичність і різноманітність форм набув широкого поширення в інших країнах, що інституційно оформився в ході еволюції на три основні моделі адміністративного судочинства – німецьку, французьку та англосаксонську.

У даний час, згідно з Конституцією Німеччини, адміністративна юстиція входить до структури єдиної судової системи, що утворює самостійну гілку судової влади. Німецька судова система незалежна від органів виконавчої влади та судів загальної юрисдикції та раціональна за структурою. Її зачатки з'явилися ще наприкінці XIX століття. Сучасна система адміністративної юстиції Німеччини включає адміністративні суди земель, Вищий адміністративний суд землі та Федеральний адміністративний суд Федеративної республіки Німеччини [1, с. 174-175].

Подібним чином функціонують суди Австрії, Португалії та інших держав Європейського Союзу. За правовим статусом вони незалежні від органів державного управління, мають широкі повноваження щодо перевірки актів управління при розгляді спорів різного характеру, де сторонами виступають громадянин і держава.

Особливість названої адміністративної юстиції у тому, що є чітка диференціація компетенції між спеціалізованими судами. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», адміністративні суди, на відміну інших судів, проводять контроль правомірності та доцільності актів і дій адміністративних органів, їм підвідомчі публічно-правові спори неконституційного характеру, якщо законом вони не віднесені до компетенції інших спеціалізованих судів [2].

Англосаксонська модель адміністративної юстиції склалася у країнах, у яких судовий прецедент є основним джерелом права та регулятором суспільних відносин. Немає спеціальних судів із спеціальною юрисдикцією. Вона характерна для США, Великої Британії та деяких інших країн, у яких суди загальної юрисдикції не пов'язані актами, маючи право прийняти до розгляду

практично будь-яке питання, що стосується прав людини.

В. В. Решота зазначає, що сьогодні у Великій Британії будь-яка приватна особа на свій розсуд має право звернутися за захистом своїх прав в будь-який з органів, наділених компетенцією з розгляду публічно-правових спорів. Серед цих органів влади провідним механізмом забезпечення захисту прав приватних осіб від свавілля виконавчих органів влади є суд, який має тривалу правову традицію, і належні гарантії захисту прав приватних осіб, що реалізуються шляхом процесуальної форми розгляду і вирішення публічно-правових спорів, якщо актом, прийнятим компетентним органом виконавчої влади зачіпаються юридичні інтереси приватних осіб [3, с. 45-46].

О. В. Капинос досліджуючи теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні пише, що певні особливості характерні для французької моделі організації адміністративної юстиції, яка крім Франції функціонує в Італії, Греції, Нідерландах та інших країнах Європейського Союзу. У цій групі країн основу адміністративної юстиції становлять територіальні суди – адміністративні суди загального права, апеляційні суди та Державна рада, що очолює зазначену систему. Суди при розгляді публічно-правових спорів стикалися з двоїстістю проблеми, оскільки були «вмонтовані» у систему виконавчої влади, що не дозволяло судам загальної юрисдикції контролювати їхню діяльність. Однак згодом дана практика рішенням Конституційної Ради Франції була визнана неконституційною, Рада затвердила єдині принципи судової влади щодо всіх судів, у тому числі адміністративних [4, с. 172-175].

З погляду захисту прав людини, виділення різних моделей певною мірою є умовним, оскільки всі адміністративні суди наділені повноваженнями з розгляду публічно-правових спорів і захисту конституційних прав і свобод.

Розмаїття моделей зумовлено внутрішніми, історично-правовими та іншими чинниками, здатними надавати вплив на правову систему та зміст її інститутів.

У період до набуття Незалежності через наявність ідеологічних

особливостей та неприйняття цінностей капіталістичного світу, розвиток адміністративної юстиції в Україні не мав чітких правових обрисів. Тільки до кінця вісімдесятих і на початку дев'яностих років вона починає набувати дві основні форми розгляду скарг громадян – адміністративну та судову. Законодавство не передбачало спеціалізації судів. Суперечки вирішуються судами загальної юрисдикції, а порядок розгляду справ регламентується нормами Цивільного процесуального кодексу [5, с. 29].

Вибір Україною шляхів інтеграції до Європейського Союзу сприяв становленню адміністративної юстиції в Україні. у Постанові Верховної Ради України від 02 липня 1993 року «Про основні напрями зовнішньої політики України» Україна вперше заявила про власні євроінтеграційні прагнення [6].

На початковому етапі сприйняттю ідей адміністративної юстиції сприяли Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-ХІІ «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» та наукові розробки низки вчених, у працях яких вивчалися правові та інші аспекти цього інституту, аналізувалися правові, політичні та бюрократичні проблеми, пов'язані з інституціоналізацією [7, с. 63].

Позитивні зміни у правовій системі, що відбуваються відповідно до Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, сприяли вивченню досвіду Європейського Союзу становлення правозахисних інститутів і впровадженню їх у правову систему [8].

На даному етапі у механізмі державної влади було створено Конституційний Суд України (Закон України від 03.06.1992 р. № 2400-ХІІ), діяльність якого була спрямована на забезпечення верховенства Конституції та захист прав та свобод громадян [9].

Заснування органів конституційного контролю відображало нові підходи до розуміння цінності Конституції як основного закону, що гарантує права та свободи особи та певною мірою сприяло пошуку нових і більш ефективних інструментів захисту прав людини.

Гене́за адміністра́тивної юсти́ції в Украї́ні визна́чається низкою факторів соціально-економічного, політичного та правового характеру, різним розумінням смислової та юридичної природи даного поняття.

Поява ідей адміністра́тивної юсти́ції було б неможливим поза політико-правовими факторами та протиріччями, що відбувалися в державі після проголошення державної незалежності.

Прийняття Декларації про державний суверенітет України, конституційні перетворення, сприйняття ідей верховенства права і європейської інтеграції висунули на перший план ідеї правової держави та обмеження влади [10].

Нові внутрішньодержавні запити, що формуються, пов'язані з необхідністю створення більш якісного законодавства, що відповідає викликам часу, стали однією з причин появи ідей адміністра́тивної юсти́ції.

Конституція України закріпила рівність всіх перед законом і судом, як важливий елемент взаємовідносин громадянина та держави, передбачила гарантії судового захисту прав і свобод людини, норми про людину як найвищу цінність [11].

Нормативною передумовою формування незалежної адміністра́тивної юсти́ції стали норми Конституції України, що містять принципи рівноправності та недискримінації, невідчужуваності та гарантованості прав і свобод громадян, норми, що закріплюють правовий статус судової влади та принципи здійснення правосуддя – незалежність суддів, здійснення правосуддя лише судом, участь громадян у відправленні правосуддя, які у сукупності мали велике значення на формування ефективної судової влади та забезпечення прав і свобод особи у межах спеціальної юрисдикції.

Закріплення у конституційному законодавстві основних прав і свобод людини та громадянина, можливість функціонування спеціалізованих судів, вкладених у обмеження публічної влади, стали важливим завданням демократичної держави, які визначили нові вектори правового розвитку.

Ідеї поділу влади, незалежності судів, пріоритету права та свободи людини, відповідальності влади були тісно пов'язані з процесами становлення

та розвитку верховенства права, демократичної, правової держави та формуванням нової системи взаємовідносин між особою та державою, а також бажанням інтегруватися в європейський соціально-економічний та політичний простір. Це знайшло відображення у працях В. Б. Авер'янова [12; 13].

Динамічність правової системи та її сприйнятливість до цінностей правової державності дозволили забезпечити подальший поступальний розвиток політико-правових процесів, заклали умови для якісного вдосконалення правових інститутів, покликаних забезпечити дотримання прав людини та відповідальність органів влади. Поширення ідей конституціоналізму в державах-членах Європейського Союзу стало важливим фактором для перегляду колишніх ідеологічних установок в Україні.

Після створення органів конституційного контролю, організації діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суду присяжних, настав час для інституціоналізації адміністративної юстиції [14].

Необхідність захисту конституційних прав і свобод особи від зловживань із боку представників публічної адміністрації, використання ідей правової держави у правову систему зумовили як виникнення даного інституту, та й подальше вивчення.

Серед факторів, що сприяють становленню адміністративної юстиції в Україні, можна назвати зростання соціальних суперечностей. Конфлікти у публічно-правовій сфері, які неминучі щодо визначення через різницю інтересів, які за своєю природою є різновидом соціально-політичних конфліктів, що потребують вирішення правовими засобами.

На думку Ю. Ю. Пустовіт, О. В. Запотоцької та В. О. Тімашова, предметом адміністративної юрисдикції є всі публічно-правові спори, в яких однією зі сторін є фізична чи юридична особа, а іншою – суб'єкт владних повноважень. Розбудова та діяльність адміністративних судів України регулюється Конституцією України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», Кодексом адміністративного судочинства України, іншими нормативно-правовими актами, міжнародними зобов'язаннями, взятими



державою [15, с. 98].

Інститут адміністративної юстиції тісно пов'язаний із правовим статусом особи та судовою владою, що забезпечує правовий захист громадян від зловживань з боку органів публічної влади чи посадових осіб. Наявність у державі спеціалізованого судового захисту є важливою гарантією забезпечення права і свободи людини та громадянина у різних галузях життєдіяльності суспільства.

У країнах Європейського Союзу завдання захисту прав і свобод особи від неправомірних дій посадових осіб держави та забезпечення належного контролю за адміністративними актами та діями покладено на органи адміністративної юстиції, статус яких закріплений на законодавчому рівні.

Європейський досвід показує, що адміністративна юстиція є важливим елементом механізму захисту прав фізичних і юридичних осіб, дозволяє забезпечити судовий контроль за законністю управлінської діяльності посадових осіб органів публічної влади.

У цьому плані основні цілі адміністративної юстиції відповідають цілям судової гілки влади, таким як захист прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення виконання Конституції та Законів України.

Рішення адміністративних судів під час вирішення публічно-правових спорів спрямовані на захист інтересів особи від зловживань із боку суб'єктів публічного управління, та висловлюють принцип справедливості та відповідальності у відносинах індивіда з державою.

Участь спеціалізованих судів у захисті прав і свобод позитивно впливає на створення збалансованого правового механізму, що дозволяє враховувати публічні та приватні інтереси.

В Україні, через домінування не судових механізмів розгляду спорів між людиною та державою, інститут адміністративної юстиції до 2005 року не знаходив законодавчого оформлення. На те були об'єктивні та суб'єктивні причини. Був інший характер взаємовідносин держави й особи, який визначав зміст правовідносин у суспільстві. На початковому етапі становлення

державності увага приділялася політичним інститутам влади, їх стійкості та ефективності, створення умов для формування та розвитку ринкових відносин. Особа, її права та свободи мали декларативний характер. У силу певних особливостей держава була несприйнятливою до ідей адміністративної юстиції.

Значну роль у розвитку теорії та практики адміністративної юстиції в Україні відіграли норми законодавства держав-членів Європейського Союзу, які передбачають різні види судочинства. Поряд із судами загальної юрисдикції, у державах Європейського Союзу передбачено спеціалізацію судів з різних напрямів діяльності, докладний аналіз якої надано в юридичній літературі.

Ефективність адміністративної юстиції пов'язана з функціональністю демократичних інститутів, законодавчим забезпеченням прав і свобод громадян. У зв'язку з цим процес реалізації норм багато в чому визначається урегульованістю правового статусу судової влади, чітким визначенням функціональних характеристик у механізмі держави як засоби захисту прав людини. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», судова влада здійснюється за допомогою конституційного, цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства. Незважаючи на множинність форм правосуддя, кожна з них підкоряючись загальним принципам, водночас характеризується низкою особливостей, у тому числі адміністративне судочинство.

Взаємозв'язок адміністративної юстиції простежується з інститутом юридичної відповідальності, яка виступає у ролі засобу щодо якого застосовуються санкції щодо посадових осіб публічної влади за прийняття не правових актів.

У юридичній науці досить багато робіт у цій галузі, аналіз яких дано в наукових публікаціях учених, у роботах яких реалізація юридичної відповідальності розглядається як важлива умова захисту інтересів громадянського суспільства.

А. М. Мерник та Є. О. Стоян зазначають, що громадянське суспільство та

правова держава в процесі взаємодії утворюють складну та органічну соціальну систему, елементи якої доповнюють один одного [16, с. 23].

Передумовою формування адміністративної юстиції також є міжнародне співробітництво та ратифікація Україною основоположних документів у галузі прав людини, що спричинило вдосконалення внутрішньодержавних механізмів захисту прав людини, підвищення іміджу країни на міжнародній арені, прийняття нових конвенцій у цій галузі [17].

Міжнародний пакт про цивільні та політичні права закріплює право всіх осіб на рівний захист закону, на рівність перед судами та трибуналами та гарантія незалежності суду при відправленні кримінального та цивільного правосуддя [18]. Відповідне відображення основних концепцій про права людини, взаємодію держави та особи знайшли відображення у розділі III «Юстиція, свобода, безпека» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [19].

Важливим документом, у якому згадується необхідність ефективного захисту прав та свобод людини судом є Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, ратифікована Україною.

Політико-правовий розвиток України, визнання пріоритету норм міжнародного права та верховенства права заклали міцну теоретичну основу для сприйняття адміністративної юстиції як основного інституту правової держави. Такий підхід зумовлений об'єктивними внутрішньодержавними процесами, що відбуваються в Україні та впливом міжнародних факторів. Ратифікація міжнародних документів відображає прагнення держави вжити ефективних засобів щодо вдосконалення правових механізмів захисту прав людини, що сприяють реалізації взятих зобов'язань.

Необхідність даного інституту пов'язана як з внутрішніми політико-правовими запитами, значним впливом норм міжнародного права. Це сприяє удосконаленню внутрішньодержавного права та його інститутів. Не менш важливою передумовою формування адміністративної юстиції є визнання

інституту приватної власності та свободи підприємництва як фундаментальні засади вільної, ринкової економіки.

Ці цінності потребують особливого захисту з боку держави. Захист права власності реалізується у цивільному процесі у межах звичайного судового розгляду. Проте розгляд спорів, у яких сторонами є громадянин та держава, адміністративна юстиція дозволяє компетентно та оперативно захищати законні інтереси фізичних і юридичних осіб.

У змістовному сенсі ідеї адміністративної юстиції пов'язані з ідеями формування ефективної правової держави. Розвиток держав-членів Європейського Союзу свідчить, що адміністративна юстиція, як інструмент ефективного судового захисту прав людини, є складовою саме ефективної держави, в якій судова влада має значний владний потенціал.

О. В. Капля зазначає, що поняття «юстиція» загалом та «адміністративна юстиція» зокрема мають ширший юридико-соціальний характер. Тому є помилкою звужувати його суто до юридичного значення. Вказане підтверджується думкою Ю. Педька, який наділяв адміністративну юстицію функціями соціального характеру, такими, як політична та функція управлінського спрямування [20, с. 110].

Серед вчених існують різні погляди з цього питання, які свідчать, що розвиток правових інститутів тісно пов'язаний з розвитком права, залежить від історичних (соціальних) факторів, під впливом яких відбувається трансформація у формальні, або реальні стани. Сприйняття ідей верховенства права призвело до оновлення конституційних характеристик держави, надало позитивної динамічності правовій системі, а ідеям адміністративної юстиції нормативного змісту.

Правова держава представляє важливу складову частину конституційного ладу, систему взаємозалежних і взаємодіючих конституційних принципів, вкладених у обмеження публічної влади рамками законів.

На думку Л. А. Касинюк та Е. А. Мельник, відносини між людиною і владою передбачають особливий характер: «Концепція прав людини

ґрунтується на трьох положеннях: по-перше, кожна влада обмежена; по-друге, кожна людина має свій автономний світ, втручатися в який не може жодна сила; по-третє, кожна людина захищаючи свої права, може висунути претензії до держави» [21, с. 30].

Реалізація принципів правової держави верховенства закону, взаємна відповідальність держави та особи дозволили виділити судову владу як інституційний засіб, що забезпечує режим законності та обмеження зловживань чиновників. На думку Б. М. Маменко і О. І. Пархоменко-Куцевіл, декларування ознак правової держави повинно забезпечуватися ефективними правовими інструментами [22, с. 102].

Щодо цієї ідеї правової держави виступають як передумови формування адміністративної юстиції і дозволяють упорядкувати правове регулювання у сфері взаємовідносин між особою та державою. При такому підході правовий фундамент громадянського суспільства набуває регульованого правового характеру, що є важливою умовою реалізації принципу верховенства права як фундаментальної основи сучасної держави.

У цьому аспекті незалежність судової влади є однією з основоположних умов реалізації громадянами конституційного права на судовий захист, ефективності правового механізму, що забезпечує підпорядкування органів влади Конституції та законам країни.

Законом України від 7 лютого 2002 року «Про судоустрій України» встановлено, що судова влада реалізується, крім іншого, шляхом адміністративного судочинства (ч. 2 ст. 1), у системі судів загальної юрисдикції утворюються спеціалізовані суди окремих судових юрисдикцій, у тому числі адміністративні (ст. 19) [23; 24, с. 121].

06 липня 2005 року Верховною Радою України було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, який набрав чинності з 01 вересня 2005 року [25]. Здійснення правосуддя у сфері публічного управління, зазначають вчені, має оцінюватися з метою забезпечення законності, за допомогою адміністративної юстиції, як превентивного засобу захисту прав і

свобод людини. У цьому плані інститут судового контролю над діяльністю органів виконавчої влади дозволяє впорядкувати правове регулювання у цій сфері, один із важливих елементів забезпечення верховенства права.

Суд вирішуючи суперечки, виконує двоєдине завдання, одночасно захищаючи інтереси держави і інтереси особи. У виникненні адміністративної юстиції значну роль відіграють інтеграційні процеси, розвиток яких у рамках Європейського Союзу створює багаторівневу систему правового регулювання.

Ж. М. Мельник-Томенко вказує, що принцип верховенства права нині, з-поміж загальних характеристик, є певною сукупністю керівних правил та вимог до адміністративного судочинства, сформульованих Європейським Судом із прав людини серед яких принцип доступності правосуддя, законність, правова визначеність, заборона чинити свавілля, дотримання прав людини, недискримінації та рівності перед законом і судом тощо [26, с. 88].

У разі зближення правових систем законодавство стає динамічнішим, розвиваючись у системі правових, та міжнародно-правових координат. У процесі міждержавної інтеграції вирішуються різні завдання подальшого поглиблення та систематизації галузей законодавства, приймаються нові концепції, створені задля формування спільного ринку праці, формуються правові інструменти правової інтеграції у межах Європейського Союзу. Зазначене відображено в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [19].

Одночасно з цим отримує розвиток правова система держави. Спостерігається позитивна тенденція у напрямі зменшення кількості модельних правових рішень, у контексті модельних законів Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД та збільшення більш точних і уніфікованих норм правового регулювання прийнятих в Європейському Союзі.

Інтеграційні процеси в державах-членах Європейського Союзу сприяють формуванню нових суспільних відносин не лише між державами, а й у сфері взаємин між особою та державою, які можуть викликати певні розбіжності та

потребувати правового регулювання.

Необхідно зазначити, що перешкодами якнайшвидшого впровадження адміністративної юстиції в Україні можна виділити й ускладнення соціально-економічних відносин, які були спричинені необхідністю кардинального осмислення соціальної ролі держави, особливо з питань захисту прав громадян.

Соціально-економічні та політичні перетворення, що охопили Україну в контексті інтеграції до Європейського Союзу, призвели до затвердження нових цінностей, позначивши принципово нові контури подальшого розвитку судової системи на засадах права та справедливості. Визнання прав людини як найвищої цінності заклало передумови вивчення позитивного досвіду країн Європейського Союзу у питаннях запозичення нових правових положень та їх впровадження у національне законодавство. Про зазначене свідчить Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», який наблизив процесуальні аспекти до вимог прийнятих у країнах Європейського Союзу [27].

Удосконалення судової влади, закріплення у Конституції України норм про верховенство права, поділ влади та самостійність гілок влади стали основними факторами, що вплинули на формування адміністративної юстиції, діяльність якої дозволяє не лише гарантувати принцип справедливості та законності, а й створює необхідні передумови обмеження влади у сфері державного управління правовими засобами.

Поява адміністративної юстиції пов'язана з теорією розподілу влади та ідеями побудови громадянського суспільства. Основний принцип правової чи конституційної держави, зазначав Б. О. Кістяківський, полягає в тому, що державна влада обмежена, здійснюється у певних межах, які вони не повинна переступати [28, с. 47].

Кожна влада має своє функціональне призначення. Розподіл функцій не перешкоджає конструктивній взаємодії на правовій основі. Використовуються

різні механізми стримування, особливо під час прийняття важливих рішень при виникненні спірних ситуацій правового характеру. Забезпечити в державі конструктивний діалог гілок влади можливо лише за дотримання певних правил, наявності політичної культури та розвиненої системи державних інститутів.

Розвитку інституту адміністративної юстиції сприяли наукові розробки теорії поділу влади. У роботах вчених принцип поділу влади розглядається як важлива умова побудови демократичної правової держави, умовою обмеження публічної влади, захисту прав і свобод громадян.

Держава, яка не забезпечує принципу розподілу влади, пишуть О. В. Козинець та В. М. Пророченко, не може вважатися демократичною, оскільки відсутність монополії будь-якого державного органу на владу є необхідною умовою існування демократії, і саме тому демократія не повинна допускати змішування гілок влади [29, с. 168].

Формування ефективної судової влади тісно пов'язане з принципом поділу влади як фундаментальної основи функціонування органів державної влади. Принципи поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки та взаємодії між собою з використанням системи стримування та протизваг завжди служили надійною основою побудови правової держави.

Судова влада у цій системі стоїть на сторожі конституційних цінностей, гарантує права людини та принципи справедливості, дозволяє правові конфлікти та суперечки різного характеру. Судовий захист прав і свобод людини та громадянина визначається наявністю ефективного правового механізму забезпечення, а також обов'язком відповідних органів держави дотримуватися приписів законодавства щодо недопущення неправомірних дій посадових осіб.

В умовах поділу влади судова влада набуває універсального характеру, стає серцевиною правової держави та основною гарантією захисту прав людини. Більшість європейських країн заснували інститут адміністративного судочинства у механізмі судової влади та напрацювали багату практику



адміністративного судочинства. В інших – склалися та функціонують квазісудові органи державного контролю, що організаційно та функціонально є частиною виконавчих органів.

Поява інституту адміністративної юстиції пов'язана з наявністю об'єктивних факторів. Її генезис і сучасний стан тісно пов'язані з закономірностями політико-правового та соціально-економічного розвитку Європейського Союзу, впливом зовнішніх факторів, що визначають вектори подальшого розвитку.

У науковій літературі виділяють два періоди у становленні адміністративного судочинства в Україні теоретико-правовий та практико-орієнтований. Перший період теоретико-правовий (1991-2000 роки) характеризувався зростанням наукових публікацій, процесом формування правових передумов інституціоналізації адміністративної юстиції, виділенням і формуванням об'єктів правового регулювання та організаційно-правових передумов утворення адміністративних судів. На даному періоді оформлення здійснення правосуддя заклало правові засади для забезпечення якісного судового контролю за діяльністю виконавчої влади. Другий період практико-орієнтованої спрямованості (з 2005 року до теперішнього часу) охопив процеси інституціоналізації адміністративного судочинства у прийнятті національних законодавчих актів, що розширюють судові механізми захисту прав людини від зловживань з боку органів публічної влади та їх посадових осіб [30-34].

На думку авторів видання «Адміністративна юстиція: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді» (2007 рік) адміністративна юстиція – це особливий різновид правосуддя, що передбачає діяльність адміністративних судів з розгляду та вирішення адміністративних спорів, які ініціюються громадянами шляхом оскарження громадянами протиправних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб відповідно до правил адміністративного судочинства, установлених законом [35, с. 85].

У томі 2 «Публічно-правова доктрина України» (2013 рік) наукового

видання «Правова доктрина України» у розділі «Доктрина адміністративної юстиції в теорії і практиці реалізації владних повноважень» дано теоретичні погляди на адміністративну юстицію, яка реалізується через адміністративне судочинство, як складової частини євроінтеграційного процесу та побудови правової держави [36, с. 352].

У зазначений період виходить у світ ряд підручників і навчальних посібників з навчальної дисципліни «Адміністративне судочинство», які випускаються юридичними вишами, наприклад, «Адміністративне судочинство: навчальний посібник» видавець – Львівський державний університет внутрішніх справ і інші [37-40].

Я.В. Сандрачук розглядаючи розвиток нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства як фактор посилення контролю за законністю публічної влади в Україні зазначає, що новий етап адміністративно-судової реформи потребує аналізу впливу реформи на функції та зміст адміністративної юстиції, відповідність діяльності адміністративних судів суспільним запитам [41].

Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки визначає основні засади та напрями подальшого сталого функціонування та розвитку системи правосуддя з урахуванням кращих міжнародних стандартів та практик [39].

Водночас Є. А. Гетьман та К. О. Гетьман на підставі порівняльно-правового аналізу адміністративного судочинства Франції та України, пропонують досвід Франції щодо консультування вищою судовою інстанцією уряду, центральних органів виконавчої влади у сфері прийняття управлінських рішень, у тому числі підзаконних нормативно-правових актів [43].

Окремі питання наразі розглянуті у публікаціях В.М. Бевзенка та М.І. Смокович щодо здобутків національної та німецької адміністративно-процесуальної й адміністративно-правової науки у поєднанні з аналізом практики розгляду та вирішення адміністративних справ національними адміністративними судами [44].

Проведений аналіз інституціоналізації адміністративного судочинства демонструє нерівномірність процесу наукових досліджень у зазначеній галузі. Подальше вивчення правових і соціально-культурних передумов виникнення та розвитку інститутів права дозволить мінімізувати правові ризики у сфері адміністративної юстиції, сформувати досконаліші судові механізми захисту прав і свобод людини та громадянина.

Важливою передумовою становлення адміністративної юстиції стали прогресивні демократичні процеси, що мали місце у 2004 році, які знайшли відображення в Окремій ухвалі Верховного Суду України «Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України» [45].

Революція Гідності (2013-2014 роки) відобразила об'єктивний процес трансформації правової системи та її інститутів. На основі цього було закладено теоретико-правові передумови удосконалення забезпечення права і свободи людини та громадянина, формування ефективного судового контролю у публічно-правовій сфері [46].

Визнання ідей правової держави, принципу поділу влади та верховенства закону, підпорядкування органів влади Конституції та праву, спрямованість політичного курсу на європейську інтеграцію, спрямованого на обмеження втручання держави у всі сфери життєдіяльності суспільства, удосконалення методів державного управління відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки зумовили необхідність дослідження організаційно-правового забезпечення адміністративного судочинства України з метою підвищення ефективності захисту прав і свобод людини та громадянина у спорі фізичної і юридичної осіб з органами публічної влади [47].

Розглянувши правову природу адміністративного судочинства доцільно зробити висновки.

Аналіз природи та характеристика еволюції адміністративного

судочинства на основі вивчення досвіду інституціоналізації у правових системах країн Європейського Союзу дозволив виявити правові характеристики цього феномену, виділити етапи у розвитку, показати місце та роль у правовій державі. Адміністративне судочинство характеризується дуалізмом правової природи, вбудованої у механізми захисту прав людини та громадянина; включена до системи державного управління (у широкому його розумінні), функціонуючи на стику виконавчої та судової гілок влади.

Вивчення природи, генези конституційно-правового регулювання адміністративної юстиції в Україні, а також існуючих підходів до віднесення до категорій в юридичній доктрині дає підстави визначити цей феномен як: елемент конституціоналізму; інституційний та функціональний компонент системи стримувань і противаг у механізмі здійснення публічної влади; складову частину механізму соціально-правового контролю діяльності публічної адміністрації; інструмент судового захисту прав людини та громадянина, забезпечення доступності правосуддя; функціональний елемент моніторингу нормативної творчості, здатний сприяти вдосконаленню законодавства та правозастосовної практики, діяльності з інтерпретації права органом конституційного контролю.

Дана специфіка адміністративного судочинства дає підстави для віднесення важливих суспільних відносин, пов'язаних з організацією та функціонуванням публічної влади, до сфери та предмету адміністративно-правового регулювання, використання для упорядкування методу адміністративного права та опосередкування адміністративним і адміністративно-процесуальним законодавством.

В Україні правова доктрина проявляється як важливий чинник розвитку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з функціонуванням адміністративної юстиції, а також формування передумов інституціоналізації цього феномену. Правова доктрина спрямовує відповідну адміністративно-правову практику, виконуючи цим практико-перетворюючу функцію.

## **1.2. Організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві**

Механізм організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини судовою владою – це динамічна система правових та організаційних форм, засобів та заходів, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенню прав і свобод людини чи на їх відновлення у випадку порушення. Він містить у собі три елементи: забезпечення принципу доступності до правосуддя; забезпечення права на справедливе і неупереджене правосуддя; охорону та захист прав і свобод [48, с. 239].

У національному судочинстві є ціла низка процесуальних інститутів, застосування яких гарантує належний захист інтересів фізичних та юридичних осіб. Забезпечення позову є одним із таких інституцій, які мають надзвичайний ефект для всіх учасників судочинства, які зіткнулися з необхідністю термінового реагування з боку судів у відповідь на порушення прав та свобод.

За терміновим та тимчасовим характером забезпечення позову виключає можливість використання альтернативних механізмів державного примусу. Внаслідок цього заходи забезпечення є засобом правового захисту, здатним оперативно створити умови для подальшого дійсного відновлення прав або запобігти настанню можливих негативних наслідків у правових відносинах невідного суб'єкта у публічно-правовому спорі, що реалізується в адміністративному, господарському та цивільному процесах.

Забезпечення позову можна використовувати як засіб, який гарантує захист прав від несумлінних дій, здатного самостійно стати інструментом зловживань процесуальними правами.

Виконання завдання забезпечення доступності правосуддя залежить від наявності процесуальних засобів, достатніх для ефективного та своєчасного захисту порушених прав при розгляді справи в суді.

Голова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду М.І. Смокович на І-й Всеукраїнській науково-практичній конференції

«Забезпечення прав людини: національний та міжнародний виміри», яка відбулася 10 грудня 2021 року зазначив, що адміністративні суди отримують значне навантаження щодо розгляду і вирішення судових справ. З 2017 року на розгляді КАС ВС перебувало понад 190 тис. справ і матеріалів. Наприклад, на теперішній час у судовій палаті з розгляду справ щодо захисту соціальних прав КАС ВС на розгляді 4835 справ і матеріалів, при цьому протягом 2021 року до суду вже надійшло 5102 матеріали із соціальних питань [49].

У зазначеному контексті організаційні засоби діяльності адміністративних судів щодо реалізації правосуддя, у тому числі застосування інституту забезпечення позову набувають актуальності.

В. В. Малихіна пише, що організаційний вплив на сферу забезпечення правосуддя характеризується суттєвими особливостями, а саме: повноваження управляючого суб'єкта є значно обмеженими порівняно з іншими сферами виконавчо-розпорядчої діяльності, що обумовлено конституційним статусом суддів, як носіїв судової влади [50, с. 73].

О. І. Корчинський зазначає, що дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні дозволило виокремити групи наукових досліджень, що проводились у цій сфері, особливе місце відведено науковим розробкам, які: містять концептуальні питання здійснення адміністративного судочинства; розкривають предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів, підвідомчість справ в адміністративному судочинстві; з'ясовують питання доказування юридичних фактів та процесуальні питання експертизи в адміністративному судочинстві; аналізують становлення та розвитку доктрини судового рішення в адміністративному судочинстві; аналізують сутність та види форм участі в адміністративному судочинстві; присвячені законодавчому підґрунтю забезпечення діяльності адміністративних судів України; містять аналіз стадій розгляду справ в адміністративних судах, у тому числі забезпечення позову; розкривають поняття суб'єктів владних повноважень, та їх участі в адміністративному судочинстві; присвячені дослідженню зарубіжного досвіду; матеріали

юридичної практики, які сприяють обґрунтуванню теоретичних положень дослідження, а також підкріпленню їх практичними аспектами та інше [7, с. 152-153; 51, с. 144].

Дослідженню організації адміністративного судочинства на окремих стадіях судового адміністративного процесу присвячена монографія В. Б. Пчеліна де розкривається організаційна діяльність щодо забезпечення доступності правосуддя [52].

Якщо звернутися до досліджень вчених-правознавців, то можна побачити, що особливості забезпечення доступності правосуддя пов'язуються з відмінностями у процесуальних правових засобах, що використовуються, для захисту порушених прав щодо процедури розгляду та вирішення справ судом.

Зайве включення у процесуальне законодавство нормативних положень, існування яких не викликається необхідністю захисту прав суб'єктів публічно-правового спору (процесуальна надмірність), або, навпаки, дефіцит наданих законодавством процесуальних засобів учасникам процесу (процесуальна недостатність) створюють перешкоди у доступі до правосуддя та в отриманні судового захисту.

Прояв процесуальної надмірності, що перешкоджає реалізації права на суд, вбачається: у судовому порядку розгляду забезпечення позову в адміністративному судочинстві, які не заперечуються зобов'язаною особою; у колегіальному розгляді справ у суді другої інстанції; у покладенні на суд функцій щодо перевірки правильності сплати державного мита. Процесуальна недостатність проявляється у відсутності ефективних засобів боротьби зі зловживанням процесуальними правами, у необґрунтованій стислості деяких процесуальних термінів, у відсутності механізму, що регламентує надання безкоштовної юридичної допомоги.

Унікальність забезпечувальних засобів пов'язана з високою залежністю від розсуду суду. Багато аспектів, які пов'язані із застосуванням забезпечувальних заходів у господарському та цивільному судочинстві, забезпечення позову в адміністративному судочинстві мають оціночний

характер.

Природа суддівського розсуду полягає в тому, що він є результатом розумової діяльності судді й у цьому плані він вільний від будь-яких умов, тобто не виникає, а формується у процесі правозастосування; проявляється як думка судді у конкретному випадку вжиття забезпечення позову, з урахуванням усіх обставин, що стало переконанням у результаті співвідношення професійних інтересів судді з цілями законодавства; здійснюється у відповідності до чинного законодавства держави та волі судді.

Суддівський розсуд виникає як необхідність синхронізації функціонування ситуаційного завдання із загальним завданням адміністративного судочинства.

При прийнятті рішення щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві повноваження судді на розсуд здійснюється на основі матеріальних ситуаційних норм, які виступають засобом: формування юридичної основи фактичного виникнення суддівського розсуду; закріплення суддівського розсуду у нормативних актах; безпосередньої реалізації суддівського розсуду; реалізується через процесуальні ситуаційні норми та спрямовані на виявлення відносини, що охороняється адміністративно-правовими нормами; забезпечення безпосередньої реалізації суддівського розсуду.

На думку О. В. Кравчук, вжите у ст.150 «Підстави забезпечення позову» КАС України словосполучення «суд .. має право» вказує на дискрецію суду при вирішенні питання про забезпечення позову навіть за наявності підстав для такого забезпечення, визначених статтею 150 КАС України. Так само презюмується дискреційність суду при вирішенні питання про достатність підстав для забезпечення позову: у кожному спірному випадку суд самостійно надає змістовної оцінки поняттям «істотне ускладнення», «ефективний захист» [53, с. 93].

У науковій літературі пишуть, що нерідко для судів це стає порівняно простим засобом, що дозволяє відмовляти у вжитті заходів забезпечення позову



без будь-яких спеціальних обґрунтувань [54-57]. Саме тому, ухвали суду про відмову у задоволенні клопотань про забезпечення позову дуже стандартизовані, містять лаконічні та шаблонні формулювання, які за змістом зводяться до констатації недоведеності заявником неможливості або скрутності виконання судового акту. Суди не конкретизують, яких саме відомостей було б достатньо для задоволення вимог про забезпечення.

Існує інша думка, що забезпечення позову ефективний інструмент забезпечення вимог невідного суб'єкта щодо виконання рішення адміністративного суду і розсуд судді займає особливе місце у цьому процесі.

Автори монографії «Адміністративне судочинство України: теорія та практика» визначили передумовами захисту в адміністративному процесі прав: відповідність способу судового захисту, який запропонований позивачем у позовній заяві, способам захисту, передбаченим нормами КАС України та фактичним спірним адміністративно-правовим відносинам; відповідність адміністративного розсуду адміністративного суду й можливість втручання цього суду в розсуд учасників адміністративно-правових відносин, з яких виник конфлікт; наявність прецедентної практики вирішення адміністративно-правових спорів [58, с. 173-174]. Зазначене має пряме відношення до забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

Доцільно зауважити, що Кодекс адміністративного судочинства України використовує два терміни «види забезпечення позову» (стаття 151 «Види забезпечення позову») та «заходи забезпечення позову» (статті 155 «Заміна одного заходу забезпечення позову іншим» і 157 «Скасування заходів забезпечення позову»). У дослідженні будимо розуміти зазначені терміни як тотожні.

Організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві обумовлені нормативним визначенням адміністративного процесу, реалізацією принципів доступності правосуддя в адміністративному судочинстві, активності суду при вирішенні питання щодо визначення виду забезпечення позову або відмови у забезпеченні позову.

На думку Л. Л. Савранчук, елементом доступності правосуддя у разі звернення з адміністративним позовом є альтернатива у виборі способу подання позовної заяви до суду (особисто, поштою, представником). Важливою ознакою ефективного правового захисту є прийнятні передумови доступу для прийняття (допустимості) заяв, які не повинні занадто ускладнювати шлях правового захисту [59, с. 151]

Організаційний аспект охоплює положення визначені Кодексом адміністративного судочинства України щодо можливості суду вжити заходи забезпечення позову на різних стадіях адміністративного процесу: відкриття провадження, підготовки до провадження, урегулювання спору за участі судді, розгляду справи по суті, зупинення провадження та закриття провадження, у тому числі до подання позовної заяви у встановленому статтями 153 «Порядок подання заяви про забезпечення позову» та 154 «Порядок розгляду заяви про забезпечення позову» КАС України порядку.

Зазначений аспект щодо організаційних засобів забезпечення позову охоплює розгляд адміністративних спорів, що витікають з публічних правовідносин у місцевих судах та адміністративних судах, як у судах першої інстанції, у адміністративних апеляційних судах.

Доцільно зазначити, що чинне законодавство дозволяє реалізувати право подання заяви чи клопотання щодо встановлення виду забезпечення позову у вигляді електронного документа.

На думку А. М. Бежевець, проведення дистанційних засідань в режимі онлайн конференцій позитивно відзначається на динаміці розгляду справи по суті, адже при цьому забезпечуються основні засади та принципи судочинства, зокрема, принцип гласності та змагальності судового процесу, особистого розгляду і прямої мови. Крім того, це надає можливість суддям забезпечити розгляд справи у строк, визначений процесуальним законодавством, не затягуючи його з причин нез'явлення сторони (сторін), та дисциплінує сторони не зловживати своїми правами на подання клопотання про перенесення слухання справи через неможливість з'явитися в судові засідання [60, с. 144].

Використання окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи має принципове значення для реалізації заходів в умовах встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 у контексті забезпечення доступу до правосуддя [61; 62].

На думку О. В. Щерблюк, враховуючи карантинні обмеження, з якими Україна та інші країни світу стикнулися за минулий рік, набуває актуальності діджиталізація організації судоустрою при формуванні завдань і функцій судоустрою України, адже перехід до цифрового документообігу та надання онлайн послуг стає більш актуальним та необхідним поряд із цифровізацією судочинства [63, с. 99].

Це важливо з огляду на те, що КАС України дозволяє приймати рішення про забезпечення позову до подання позовної зави без присутності учасників судового адміністративного процесу.

Електронне правосуддя в адміністративному процесі – встановлена законом процесуальна діяльність суду з відправлення правосуддя за підвідомчими справами, за яких дистанційне (віддалене) спілкування з учасниками судового адміністративного процесу та без документальна форма передачі відомостей, документів виробляються з використанням інформаційних технологій мережі Інтернет, інших засобів телекомунікаційного зв'язку, що є альтернативним або субсидіарним засобом спілкування (повідомлення, слухання) стосовно існуючої документальної форми передачі.

Організаційні питання діяльності адміністративних судів у контексті застосування інформаційно-комунікаційних технологій розглядав у дисертаційному дослідженні Б. В. Будзик [64, с. 99-116].

Застосування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи є одним із організаційних засобів забезпечення позову. Електронне правосуддя у зазначеному контексті має власну систему інституційних принципів, що існує поряд із системою принципів судово-адміністративного процесуального права,

до яких належать: принцип дистанційності (реалізований за допомогою методу електронного документообігу), принцип інформаційної відкритості правосуддя, що здійснюється у межах розширення механізмів взаємодії з громадянами та представниками юридичних осіб, має специфіку порівняно з принципом доступності інформації про діяльність органів судової влади. Наприклад, щодо розміщення у відкритому доступі інформації про справи, що розглядаються судами, у тому числі щодо забезпечення позову, онлайн трансляціях засідань судів тощо.

Принцип дистанційності, у контексті реалізації організаційних засобів забезпечення позову полягає в запровадженні у судову діяльність бездокументальних механізмів взаємодії суду і інших суб'єктів адміністративного процесу в адміністративному судочинстві. Це дозволить організувати взаємодію без безпосереднього контакту, у віддаленому доступі громадян з використанням особистих засобів зв'язку – комп'ютерів, мобільних телефонів.

Принцип дистанційності у адміністративному правосудді може суперечити з принципом безпосередності судового розгляду. Спотворення, наприклад, перешкоди, нечітке зображення при отриманні суддею з використанням дистанційних технологій, зокрема, відеоконференцзв'язку, необхідних для вирішення справи відомостей або їх оцінки призводять до порушення вимог судового пізнання, що впливають з принципу безпосередності.

З психологічного погляду суддя може по-різному реагувати на слова, почуті дистанційно та безпосередньо, що, навіть незалежно від його волі, може вплинути на об'єктивність оцінки доказів та доводів сторін, на формування внутрішнього переконання судді під час винесення рішення тощо.

Подальший розвиток сучасних інформаційних технологій закономірно ставить питання меж застосування принципу дистанційності, порушення яких може викликати недовіру громадян до суду, якості і об'єктивності судової діяльності, спотворити у суспільстві уявлення про роль та значення судової

влади.

В аспекті дистанційного правосуддя у прийнятому Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» було визначено для учасників цивільних, господарських і адміністративних справ право брати участь у судовому розгляді в режимі відеоконференції з використанням власних технічних засобів, перебуваючи за межами приміщення суду; підтвердження особи учасника здійснюється за допомогою електронного цифрового підпису, за його відсутності – у порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [65; 66; 67].

Водночас прийняття судом рішення про забезпечення позову без участі сторін дозволено чинним Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 154 «Порядок розгляду заяви про забезпечення позову»), можна розглядати у контексті принципу дистанційності. Це виступає однією з засад організації діяльності адміністративного суду щодо забезпечення судового процесу.

Організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві визначені у правовій доктрині захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Проявляються як важливий фактор розвитку конституціоналізму, вдосконалення адміністративно-правових механізмів соціально-правового контролю за діяльністю органів публічної влади, захисту прав людини та громадянина. Правовий інститут забезпечення позову, наповнюючи теорію конституціоналізму, спрямовує відповідну практику, виконуючи практико-перетворюючу функцію, поряд з іншими правовими інструментами, що виводить ідеї конституціоналізму в русло практичної реалізації. Водночас практична реалізація безпосередньо пов'язана з організаційними засобами забезпечення позову через систему судоустрою та організацію діяльності конкретного суду.

Цей висновок підтверджений результатами емпіричних досліджень підстав організації становлення забезпечувальних заходів адміністративної юстиції в державах-членах Європейського Союзу.

У даному контексті доцільно визначити особливості становлення інституту забезпечення позову в адміністративній юстиції щодо організаційних засобів у державах-членах Європейського Союзу:

- обраний державою підхід до формування забезпечення позову (для господарського та цивільного процесу – забезпечувальних заходів) – функціональний чи інституційно-функціональний (перший передбачає включення відповідних повноважень до компетенції судів загальної юрисдикції, другий передбачає створення спеціалізованих судів) та, відповідно, орієнтацію на різні моделі організаційної основи адміністративної юстиції;

- місце та роль адміністративних судів у механізмі держави;

- акценти на мету створення адміністративної юстиції, розширення контрольних функцій держави за поведінкою посадових осіб; розвиток системи судового контролю діяльності органів виконавчої влади; забезпечення балансу публічних та приватних інтересів, відповідальність та підконтрольність публічної влади; захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб;

- рівень регулювання відносин, пов'язаних з організацією та функціонуванням адміністративної юстиції, галузева належність та ступінь систематизації юридичних норм, що утворюють її правову основу;

- спосіб регулювання процесу встановлення видів забезпечення позову щодо судового розгляду відповідної категорії справ (спорів, що впливають з публічно-правових відносин) та вид судочинства, у межах якого вони вирішуються.

Надані у межах процедури забезпечення позову при розгляді адміністративних спорів процесуальні засоби для захисту права враховують специфіку публічних матеріально-правових відносин, з яких виник спір.

Відповідно до Звіту за результатами моніторингу адміністративного судочинства в Україні Проєкту Європейського Союзу «Право-Justice» за

результатами опитування, респонденти вважають, що застосування судового контролю за виконанням рішення можливе щодо бездіяльності суб'єкта владних повноважень (33%), акта індивідуальної дії (24%), рішення суб'єкта владних повноважень щодо заходів забезпечення позову (15%), нормативно-правового акту індивідуальної дії (14%), заходів забезпечення позову (14%) [68].

Організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві визначаються системою судів, які розглядають спори, що виникли з публічно-правових відносин між фізичними і юридичними особами та органами публічної влади.

Кодекс адміністративного судочинства України у статті 22 «Суд першої інстанції» визначає – місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених частинами другою - четвертою цієї статті.

Досліджуючи організаційні ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві доцільно розглянути повноваження та компетенцію адміністративного суду першої інстанції.

Законодавець визначив загальні правила інстанційної юрисдикції – судів першої, апеляційної та касаційної інстанції у статтях 22-24 КАС України. Залежно від інстанційної ланки першої, апеляційної чи касаційної межі та обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності адміністративного суду на кожному окремому етапі провадження будуть неоднаковими, що безпосередньо впливає на організаційні засади.

Для з'ясування особливостей правового статусу суду першої інстанції в адміністративному судочинстві необхідно розглянути співвідношення понять «адміністративна юрисдикція», «компетенція» та «повноваження».

У літературі під адміністративною юрисдикцією розуміють:

- коло справ, що віднесені до повноважень адміністративних установ (на відміну від місцевих загальних судів або господарських судів);

- діяльність органів державного управління та посадових осіб щодо розгляду адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку без звернення до суду;

- владне вирішення компетентними органами матеріально-правових і процесуально-правових питань індивідуального значення, стосовно яких відповідний орган здійснює лише правозастосовну функцію;

- встановлена законодавчими актами сукупність правочинів судів, органів державного управління та посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування юридичних санкцій в адміністративному порядку [69; 70].

Найбільш точним є розуміння адміністративної юрисдикції як вирішення матеріально-правових і процесуально-правових питань різними органами державної влади, наділеними компетенцією з розгляду та вирішення індивідуальних справ при здійсненні правозастосовної функції, яка підрозділяється на оперативно-виконавчу та правоохоронну функції.

Адміністративна юрисдикція включає діяльність різних органів виконавчої влади, які розглядають індивідуальні правові питання при здійсненні оперативно-виконавчої і охоронної діяльності, що відрізняється від процесуальної діяльності судів в адміністративному судочинстві, основна функція яких – розгляд та вирішення правових спорів.

Адміністративна юрисдикція охоплює велику кількість владних суб'єктів, які здійснюють діяльність з розгляду різних юридичних справ, а тому закон передбачає механізм, який для кожного владного суб'єкта виділяє певне коло (предмет) діяльності, у межах якого відповідному владному суб'єкту надано право та він зобов'язаний здійснювати певні юридичні дії [71, с. 261]. Це коло (предмет) діяльності отримало назву «компетенція».

Компетенція є збірним поняттям. Зазвичай використовується для характеристики діяльності різних органів державної влади. Кожен орган, який входить у систему адміністративної юрисдикції, здійснює діяльності у передбачених законом межах – не більше своєї компетенції.



При надходженні на розгляд органу влади конкретної адміністративної справи першочерговим питанням, яке має вирішити орган, чи має він компетенцію на вирішення справи. За відсутності у владного органу компетенції щодо справи, яка надійшла, винесене рішення або вчинена дія не може визнаватись відповідним закону.

Питання про компетенцію є одним із центральних при розмежуванні предметів розгляду та вирішенні юридичних справ між судами. Поняття «компетенція» є міжгалузевим і широко використовується у всіх галузях права.

У юридичній літературі компетенція визначається як:

- сукупність повноважень, які має орган або посадова особа відповідно до Конституції, законів, указів та виданих на їх основі та на виконання актами органів державного управління;

- сукупність прав (повноважень) і обов'язків, якими держава наділила державний орган для виконання покладених завдань та функцій;

- коло справ, віднесених до ведення органу держави, а також коло повноважень вчиняти певний вид владних дій адміністративно-розпорядчого чи правоохоронного характеру, а іноді щодо встановлення норм;

- складне правове явище, що включає предмети ведення, правомочності та обов'язки певного органу.

Більш точним є перше з наведених визначень, тому що відповідає буквальному змісту слова компетенції, яке в перекладі з латинської означає приналежність по праву [72]. Належати можуть права, повноваження, обов'язки. Останні ставляться до певної установи або посадової особи. У науці цивільного процесуального права компетенція поділяється на три види:

- функціональну, що охоплює вид діяльності органів державної влади;

- предметну, що визначає повноваження органів стосовно конкретних предметів (об'єктів);

- територіальну, що характеризує певну територію, у межах яких орган здійснює діяльність.

Предметна компетенція має схожість з підвідомчістю, що послужило

підставою для ототожнення компетенції та підвідомчості у науці цивільного процесуального права. Проте більшість дослідників вважають за необхідне розмежовувати поняття «предметна компетенція» та «підвідомчість». Підставою розмежування предметної компетенції та підвідомчості є характер зв'язку між правомочним органом державної влади (суб'єктом) та предметом юридичних справ (об'єктом).

Предметна компетенція розкриває зміст зв'язку з боку зазначеного у законі суб'єкта-органу публічної влади, представляє сукупність його владних повноважень. Підвідомчість розкриває сукупність юридичних справ (предметів відання), куди спрямовано діяльність компетентного органу влади. Самі повноваження утворюють зміст компетенції пов'язані з предметом відання.

З позицій дослідження предмет відання – це перелік питань, які підлягають розгляду суду, у тому числі щодо організаційних засобів забезпечення позову. Повноваження – права суду або іншого державного органу на вирішення юридичної справи, що надійшла до відповідного суду.

Відповідно до чинного законодавства компетенція суду розглядається у межах конституційного права на судовий захист. Відповідно до Конституції України держава гарантує право кожного на розгляд справи у тому суді та тим суддею, до підсудності яких воно віднесено законом.

Це положення перегукується зі ст. 8 Загальної декларації прав людини, згідно з якою кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами у разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом, зі ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод про справедливий публічний розгляд справи в розумний термін незалежним та неупередженим судом, створеним на підставі закону [73].

У КАС України поняття підвідомчості збережено для розмежування компетенції з розгляду та вирішення справ з публічних правовідносин, що є виправданим у зв'язку з наявністю значної кількості владних суб'єктів, які здійснюють правозастосовні функції.

Практичне значення інституту підвідомчості у тому, що підвідомчість є розподільним механізмом розмежування компетенції між різними юрисдикційними органами держави, зокрема між різними гілками судової системи відповідно до організаційних засад діяльності. Пов'язане з поняттям «підвідомчість» поняття «підсудність справ».

У роки до набуття Незалежності коли судову владу в країні представляли виключно суди загальної юрисдикції, механізмом, що допускає розмежування компетенції між різними судовими органами, застосовувався інститут підсудності. Підсудність вказувала на те, які цивільні справи можуть бути предметом судового розгляду. Для розмежування компетенції застосовується поняття підвідомчості справ.

На відміну від підвідомчості, підсудність є механізмом розмежування справ лише у межах однієї судової підсистеми. За правилами підсудності встановлюється компетенція суду певного рівня однієї гілки судової системи чи конкретного суду.

Доцільно зауважити, що Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду визнав безпідставне ототожнення «підсудності» з «юрисдикцією» (підвідомчістю) [74].

В основі компетенції конкретного суду знаходяться підвідомчість та підсудність у сукупності. У процесуальній науці зазначається, що законодавець використовує різні правила розмежування компетенції стосовно конкретних видів судочинства та відповідно, встановлює певні організаційні засоби.

Зокрема, в одних випадках у законі використано метод визначення підвідомчості справ суду як повне перерахування категорій справ, що становлять вид провадження. Інший метод заснований на застосуванні критеріїв розмежування підвідомчості справ. Тут традиційно виступають суб'єктний склад учасників спірних правовідносин і характер матеріальних правовідносин. Істотне значення для правового регулювання діяльності державного органу влади має визначення змісту повноважень.

Повноваження є основою управління як процесу впорядкованого впливу

суб'єкта на об'єкт управління [75]. Однак перш ніж говорити про повноваження суду першої інстанції в адміністративному судочинстві, слід нагадати, що в юридичній літературі досить часто це поняття розглядається як конкуруюче з поняттями «функції», «предмети відання», «підсудність» та «підвідомчість».

Визначити співвідношення наведених понять між обсягом і змістом для різних видів суб'єктів досить складно. Правовий статус органу влади залежить від концепції та устрою влади, певних організаційних засобів забезпечення діяльності.

У дослідженні йдеться про судову владу, що здійснюється судом першої інстанції в адміністративному судочинстві, чия діяльність з розгляду та вирішення публічно-правових спорів досить специфічна, дає підстави для вивчення поняття та видів повноважень даних судів.

Словом «повноваження» позначають сукупність службових прав і обов'язків, які існують лише у певній сфері (залежно від функції відповідного органу) і виникають в особливому порядку – виходячи з прямої вказівки у законі [76]. Термін «повноваження» відноситься до конкретних органів публічної влади та їх посадових осіб, оскільки є складовим та невід'ємним атрибутом поняття «орган», який слід розглядати як єдине ціле, у нерозривному зв'язку прав і обов'язків. У разі права одночасно є й обов'язками, необхідні для вирішення встановлених завдань та здійснення функцій залежно від предметної діяльності та організаційних засад роботи органу.

У літературі називаються такі типові повноваження, що здійснюються державним органом у певній сфері діяльності: керує; вирішує; бере участь; нормує; організовує; вказує; координує; розробляє; контролює; забороняє.

Органи публічної влади реалізують повноваження шляхом прийняття актів, рішень, вчинення певних правових дій. З огляду на це основним предметом діяльності суду першої інстанції в адміністративному судочинстві є розгляд та вирішення правових спорів з публічно-правових правовідносин та одночасне здійснення судового контролю за діями публічних органів, що обумовлено під час цієї діяльності активністю суду залежно від категорії

справи, яка розглядається. Усе це відрізняє предмет діяльності адміністративного суду від діяльності інших державні органи.

При розмежуванні повноважень суду та діяльності інших органів державної влади доцільно керуватися таким критерієм, як предмет юридичної справи у контексті розподілу обов'язків з розгляду та вирішення адміністративних справ між судом першої інстанції та конкретними органами державної влади, наділеними компетенцією щодо адміністративних справ.

Спосіб розподілу обов'язків служить визначення переліку адміністративних справ, що підлягають розгляду конкретним органом державної влади, який закріплювався у відповідному законі.

Залежно від ступеня «належності» переліку юридичних справ судовим чи не судовим органам повноваження цих державних органів отримали найменування предметних та поділялися:

- виняткові предметні повноваження, справи підлягають розгляду судом;
- додаткові предметні повноваження, справи підлягають розгляду в суді тільки після дотримання обов'язкового досудового порядку розгляду спору іншим державним органом, уповноваженим на розгляд відповідним законом;
- альтернативні повноваження, справи залежно від вибору заінтересованої особи. Може бути розглянуто судом, відповідним державним органом, з використанням для врегулювання публічно-правового спору позасудових примирних процедур.

Повноваження суду першої інстанції залежно від обсягу реалізованих прав і обов'язків, пов'язаних з вирішенням певних матеріальних і процесуальних питань при розгляді конкретної справи, поділялися на повноваження щодо контролю за процесуальними діями сторін, доказові повноваження та прийняття рішення.

Дані повноваження отримали найменування функціональних та підлягали застосуванню при з'ясуванні змісту діяльності суду у цивільному судочинстві.

Наведена класифікація використовувалася при розгляді та вирішенні у суді першої інстанції обмеженого переліку справ, що виникають з

адміністративних правовідносин щодо забезпечення позову: справи щодо обов'язкового страхування, про оскарження штрафів, стягнення податків, що свідчило про обмежену можливість звернення до суду першої інстанції за їх вирішенням.

Повноваження суду першої інстанції щодо справ із адміністративних правовідносин виникали залежно від вибору зацікавленою особою компетентного органу, що було зумовлено положеннями радянської правової доктрини та законодавства у сфері радянського цивільного судочинства.

У даний час, з урахуванням зміни в Україні соціально-економічних умов, розширення переліку категорій публічно-правових спорів зазначена класифікація є методологічною підставою для розкриття процесуального статусу суду першої інстанції в адміністративному судочинстві і може бути використана при розширювальному тлумаченні предметних повноважень, що включають вирішення справ з публічних правовідносин.

У контексті дослідження В. Г. Перепелюка, щодо змісту обов'язку (повноваження) суб'єкта як критерію предметної юрисдикції, до функціональних повноважень суду першої інстанції в адміністративному судочинстві необхідно включити повноваження з примирення сторін в адміністративному судочинстві [77].

Під повноваженнями суду першої інстанції в адміністративному судочинстві слід розуміти передбачену Кодексом адміністративного судочинства України систему прав та обов'язків, що здійснюються судом при розгляді та вирішенні адміністративних спорів і судовий контроль здійснення публічних повноважень з метою вирішення конкретного спору по суті.

Особливості компетенції суду першої інстанції в адміністративному судочинстві визначаються навколо повноважень, серед яких виділяються предметні повноваження, що охоплюють крім справ із публічних правовідносин, функціональні повноваження, що включають повноваження щодо забезпечення позову, примирення сторін, виконання судового рішення, застосування заходів процесуального примусу. Указане прямо впливає на

організаційні засади забезпечення реалізації функціональних повноважень.

У зазначеному аспекті організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві зумовлені структурою судової системи України, наділенням повноваженнями з розгляду спорів, що виникають з публічних правовідносин місцевими судами та адміністративними судами.

Організаційна основа реалізації забезпечення позову в адміністративному судочинстві є комплексним правовим інститутом, що об'єднує норми права, які регулюють правовідносини щодо організації системи органів судової влади, діяльності судів при відправленні правосуддя у формі судочинства відповідними органами судової влади.

Дослідивши організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві доцільно зробити висновки.

Засоби організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві в Україні належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Метод системно-структурного аналізу у межах загального системного підходу дозволив докладно розглянути структуру, зміст основних засобів організації забезпечення позову.

Організаційні засоби забезпечення позову – це комплекс організаційно-правових засобів та дій, здійснюваних судом, які проявляються у системній та послідовній реалізації судовими органами заходів організації найбільш ефективної діяльності суду з метою якісного відправлення правосуддя, що проявляється у прийнятті судових актів, вирішення завдань забезпечення позову у підвідомчих суду справах.

Специфіка судового адміністративного процесу полягає в участі в адміністративних правовідносинах суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, проєктується на модель організації прийняття рішення щодо забезпечення позову при вирішенні судом справ, що виникають з публічних

правовідносин на підставі певних організаційних засобів.

Ознака нормативності організаційних засобів здатна гарантувати визначеність для сторін судового адміністративного процесу щодо забезпечення позову, які є не рівними в матеріальних публічних правовідносинах, у тому, які з юридичних фактів, що входять у предмет доказування, підлягають доведенню.

Однією з особливостей організаційних засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві є процесуальна форма діяльності суду першої інстанції – місцевих судів та окружних адміністративних судів при розгляді та вирішенні питання забезпечення позову у публічно-правових спорах, що ґрунтується на принципі активності суду при обмеженій змагальності сторін. Це свідчить про особливості змісту організаційних засобів в адміністративному судочинстві та про модель адміністративного судочинства, що характеризується структурою органів судової влади, у компетенцію яких входить розгляд і вирішення публічно-правових спорів.

Організаційні засоби реалізації процесуальної форми забезпечення позову в адміністративному судочинстві забезпечуються за допомогою здійснення судом повноважень при розгляді та вирішенні конкретних публічно-правових спорів.

Сутність предметних повноважень суду полягає у вирішенні питання про момент виникнення компетенції суду на розгляд та вирішення питання забезпечення позову. Безпосередньо не пов'язана з організаційними засобами забезпечення позову, але впливає на них.



### **1.3. Завдання, функції та юридичне значення забезпечення позову у системі адміністративного судочинства**

Особливості сучасної теоретико-методологічної ситуації у сфері пізнання та формування завдань, функцій та юридичного значення засобів забезпечення позову у системі адміністративної юстиції України характеризуються: визнанням і обґрунтуванням категорії «засоби забезпечення» як категорії загальної теорії права та теорії адміністративного судочинства, які здатні охопити комплекс взаємопов'язаних правових явищ, що розвиваються, становлять правову сферу суспільства. Ця категорія дозволяє дати найбільш точну теоретико-методологічну характеристику держави та права як інститутів суспільства загалом.

Визнання людини вищою соціальною цінністю принципово змінює всю правову систему, вносить до неї низку нових рис, властивостей, невідомих колишнім правовим системам, заснованим на соціальних симпатіях і антипатії законодавця. Серед нових рис доцільно зазначити, зокрема: зміна сутності правничих і теоретичних підходів для розуміння захисту людини та громадянина від свавілля держави; підвищення ролі принципу справедливості як провідної ознаки права; визнання норм міжнародного права як джерела внутрішнього національного права; контроль за відповідністю законів та інших правових актів Конституції; визнання прав і свобод людини як основи сталого розвитку правової системи; становлення правової держави, її соціальної, економічної та правоохоронної функції, яка реалізується через конституційне та адміністративне судочинство, як важливої умови формування правової держави; адаптації національної правової системи щодо інтеграції з Європейським Союзом.

Інший підхід унеможлиблює проведення поглибленого теоретичного аналізу сучасних завдань, функцій та юридичного значення забезпечення позову у системі адміністративної юстиції у контексті політико-правових явищ, пізнання дійсних закономірностей, їх функціонування та розвитку, підготовки

науково обґрунтованої політико-правової практики.

Сучасні особливості адміністративного судочинства, зміна сутнісних характеристик набувають розвитку та конкретизації у понятті «забезпечення позову», його сутності. Ці зміни визначають нові характеристики, риси та властивості, внутрішні взаємозв'язки. Це відповідає стратегічній цілі, визначеній Національною стратегією у сфері прав людини, кожен в Україні має доступ до справедливого та ефективного судового розгляду незалежним і безстороннім судом, ефективних механізмів виконання судових рішень [78].

Методологічною основою дослідження завдань, функцій та юридичного значення засобів забезпечення позову у системі адміністративній юстиції є системний метод, який включає: метод пізнання головної детермінуючої ланки – захисту прав і законних інтересів в адміністративному спорі; спосіб пізнання внутрішніх джерел розвитку видів забезпечення позову (метод взаємодії); метод пізнання забезпечення як цілісної системи різноманітних взаємозв'язків і взаємообумовленостей правових явищ у правовому просторі адміністративної юстиції.

Структурно-функціональний аналіз є методом організації наукового дослідження, найкраще придатним на вирішення комплексу питань щодо формування певного типу держави, зокрема правової. Саме специфікою системи функцій можна визначити становлення структури правової держави, механізм захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина від посягань суб'єктів владних повноважень.

З погляду на дослідження В. В. Тильчика «Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин», який зазначає, що дослідження спору у сфері публічно-правових відносин загалом скеровується у площину опису окремих форм його вирішення, а не проявляється в особливому змісті адміністративного судочинства у контексті реалізації вихідних ідей взаємовідносин людини і держави. Переосмислення наявних концепцій дозволило обґрунтувати підхід, відповідно до якого спір у сфері публічно-правових відносин як вид таких

відносин виникає внаслідок порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб і вирішується засобами адміністративного судочинства, де провідне місце займає забезпечення позову щодо порушеного права [79, с. 378].

У роз'ясненні Сьомого апеляційного адміністративного суду зазначено, що забезпечення позову – 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 [80].

Кодекс адміністративного судочинства України не дає визначення понять адміністративний позов і забезпечення позову. Тому в юридичній науці існує потреба в з'ясуванні визначення цих понять.

О. Г. Костроміна, Г. О. Бабенко пишуть, що, враховуючи матеріально-правовий та процесуально-правовий аспекти позову, адміністративний позов можна визначити як матеріально-правову вимогу позивача про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, звернену до адміністративного суду [81, с. 32].

Реалізація позову в адміністративному судочинстві здійснюється через забезпечення позову. Німецький вчений Е. Шмітд-Ассманн називає засоби забезпечення позову (тимчасові засоби) як одну з основних гарантій правового захисту в європейському адміністративному праві, спрямовану на забезпечення реалізації принципу ефективності адміністративної юстиції [82, с. 263].

С. А. Марцинкевич у дисертаційному дослідженні «Правові засади забезпечення позову в адміністративному судочинстві» пише, під забезпеченням позову в адміністративному судочинстві слід розуміти застосування судом заходів, за допомогою яких створюються умови задоволення матеріально-правової вимоги позивача до відповідача у випадку прийняття судом рішення про задоволення позову та забезпечується ефективний захист та або поновлення порушених чи оспорюваних прав і

інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду [83, с. 188].

У загальному вигляді заходи забезпечення позову – це застосовувані судом за правилами адміністративного судочинства за заявою позивача або особи, яка звернулася до суду на захист прав інших осіб або невизначеного кола осіб, у деяких випадках за власною ініціативою, термінові тимчасові заходи, які спрямовані на забезпечення прав, свобод і законних інтересів позивача або невизначеного кола осіб, запобігання порушення законності у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин.

Вчені визначають заходи забезпечення позову як оперативно встановлювані судом на певний термін тимчасові обмеження, обов'язки або заборони, спрямовані на запобігання порушенням прав і законних інтересів позивача, прийняті за його зверненням, співвідносні та відповідні заявленим в адміністративному позові вимогам.

Є. В. Морозов зазначає, що інститут забезпечення позову є однією з гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів юридичних і фізичних осіб – позивачів в адміністративному процесі, механізмом, який покликаний забезпечити реальне та неухильне виконання судового рішення прийнятого в адміністративній справі. Позов не може бути забезпечений таким способом, який фактично підміняє собою судові рішення у справі та вирішує позовні вимоги до розгляду справи по суті судом [84].

Забезпечення позову у сучасному розумінні – це процесуально-правовий механізм запобігання настанню негативних результатів (правових чи матеріальних наслідків) для адміністративного позивача, ліквідація загрозованої небезпеки для суб'єкта та забезпечення порядку у сфері адміністративних правовідносин.

Щодо адміністративних правовідносин О. С. Дніпров зазначає, що сучасна трансформація предмета адміністративного права зумовила зміну концептуальних засад адміністративно-правових відносин. Відбулася фактична зміна сутності та певне розширення. Говорячи про адміністративні

правовідносини, варто враховувати за яких обставин ці відносини виникають: у процесі провадження виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації або під час надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [85, с. 178].

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України суд у встановлених випадках може застосувати заходи забезпечення позову за позовною заявою позивача або особи, яка звернулася до суду на захист прав інших осіб або невизначеного кола осіб. Це правило поширюється на випадки, коли провадження у адміністративній справі було призупинено для досягнення мети врегулювання спору.

Доцільно підкреслити три уточнюючі моменти: суд вживає забезпечення позову не з власної ініціативи, а за заявою відповідних фізичних і юридичних осіб; у встановлених КАС України випадках вид забезпечення позову застосовуються судом з власної ініціативи; будь-яка особа може клопотати про застосування судом забезпечення позову.

В. А. Кройтор у дослідженні стосовно господарського процесу розкриває поняття «заходи забезпечення» за допомогою вказівки на позов, його забезпечення, майновий інтерес, використовуючи термін «засіб», що забезпечує захист порушених чи оскаржених прав особи [86, с. 186-187].

Суд, застосовуючи заходи забезпечення, забезпечує не позов, а майнові інтереси заявника двох видів, які виражені у запобіганні заподіяння значної шкоди заявнику або унеможливити виконання судового акту у справі. Недопущення ускладнення чи неможливості виконання рішення суду у справі та запобігання заподіяння значної шкоди заявнику та вважаються цілями застосування заходів забезпечення.

Наприклад, ч. 2 ст. 136 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) визначає, що заходи забезпечення позову допускаються як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, метою яких є забезпечення позову або майнових інтересів заявника [87].

Дія норм, які у главі 10 «Забезпечення позову» ГПК України,

поширюється на адміністративне судочинство, яке здійснюється за правилами провадження у справах, що виникають з публічних правовідносин.

Стосовно поняття «заходи забезпечення» у провадженні у справах, що виникають з публічних правовідносин це – факультативне повноваження господарського суду, особливий передбачений господарським процесуальним законодавством спосіб захисту прав і законних інтересів заявника, тобто спрямований на забезпечення майнових інтересів заявника спосіб зробити дійсним виконання судового акту або запобігти заподіянню значної шкоди на стадії розгляду справи суду першої та апеляційної інстанцій у виконавчому провадженні.

О. В. Константий, характеризуючи засоби забезпечення у цивільному праві, вказує на формування за допомогою встановлення на певний термін обмежень, заборон і обов'язків, що зумовлюють створення особливого матеріально-правового режиму, який містить необхідний потенціал забезпечення реалізації: передбачених законом або зобов'язанням суб'єктивних прав і виконання обов'язків; судових актів; припинення протиправної діяльності; запобігання збиткам; одержання судом необхідних доказів, застосовує цю характеристику заходів забезпечення до адміністративного судочинства [88, с. 216].

У спеціальній літературі розглядалися питання про співвідношення заходів забезпечення, що забороняють – обмежують реалізацію повноважень органів публічної влади та заходів забезпечення, які зобов'язують – наказують уповноваженим органам публічної влади та посадовим особам вчинення конкретної дії чи прийняття рішення.

Виходячи з дослідження Р. М. Кихтюка «Правові засади процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві», заходи забезпечення не є для сторін у судовому процесі дискримінаційними [89]. В основі практичного застосування забезпечення позову знаходяться принципи змагальності та процесуальної рівності.

Тому заходи попереднього захисту, як традиційні засоби процесуального

судового реагування на можливі обмеження прав позивача до ухвалення у справі остаточного судового акту або до примирення сторін, що діяли до вступу у чинність Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» замінено у чинному КАС України на забезпечення позову.

У діючому КАС України помітні риси французької моделі забезпечення тимчасового правового захисту, що застосовується до винесення судом остаточного рішення у справі.

Вказана термінологія, що використовується в адміністративному процесуальному законодавстві пояснюється сформованим підходом до судового правового захисту від негативних результатів публічного управління з точки зору французької концепції об'єктивного правового захисту, що перебуває протягом багатьох років у конфронтації, наприклад, з німецькою концепцією суб'єктивного правового захисту [90].

Правовий захист особи від незаконних рішень органів публічного управління та дій посадових осіб зумовив формування відповідної термінології на етапі розгляду судами позовних вимог. Судовий захист прав, свобод і законних інтересів громадянина є основою гарантування виконання остаточного рішення суду у розглянутій адміністративній справі.

Загальна теорія забезпечення позову включає такі питання, як мета, ознаки, юридичне значення, завдання та функції заходів, що застосовуються судом для забезпечення позову. Для розуміння специфіки мети процесуально-правового регулювання необхідно враховувати не лише загальнометодологічні положення філософії та теорії права, але й особливе місце та роль процесуального права у системі правового регулювання суспільних зв'язків, особливості суб'єктів реалізації процесуального законодавства, його інструментальної основи, процедурних механізмів тощо.

Процесуальне законодавство, закріплюючи у нормах певні орієнтири, поняття мети (процесуального регулювання, процесуального законодавства,

окремих етапів юрисдикційного процесу) не формулює. Законодавець розкриває ці орієнтири зі змістовної сторони.

Процесуально-правовий засіб має власну мету, яка завжди знаходить прямий відбиток у законодавстві у відповідних нормах. Мета стає очевидною при логічному аналізі та тлумаченні правових положень. Наприклад, позов як процесуально-правовий засіб спрямований на забезпечення можливості для суб'єкта ініціювати процесуальну процедуру захисту порушеного права.

Головною метою забезпечення позову є: забезпечення прийняття остаточного рішення у адміністративній справі та його повноцінного виконання на практиці (гарантування здійснення судового акта, усунення неможливості або суттєвого ускладнення виконання остаточного рішення суду з адміністративної справи); протидія реальній небезпеці порушення прав, свобод і законних інтересів позивача або невизначеного кола осіб, прав, свобод і законні інтереси, які захищаються направленим до суду позовом.

Ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві: терміновість, обмеження дії забезпечення позову конкретним терміном; співвідносність забезпечення позову із заявленою позовною вимогою; пропорційність забезпечення позову заявленій вимозі.

Терміновість означає прийняття судом забезпечення позову протягом встановленого законом терміну. Заява про застосування забезпечення позову повинна розглядатися судом без повідомлення осіб, що беруть участь у справі, не пізніше наступного робочого дня після дня надходження заяви до суду або, якщо суд виявив у поданій заяві недоліки, після усунення.

Така характеристика застосування заходів забезпечення характерна, наприклад, для господарського процесу. ГПК України визначає, що суддя одноосібно розглядає заяву про забезпечення позову господарським судом, у провадженні якого перебуває справа, не пізніше наступного дня після дня надходження заяви до суду. У даному випадку встановлюється спрощений порядок розгляду заяви, без попередження осіб, які беруть участь у справі.

Глава 8 «Зупинення і закриття провадження у справі. Залишення позову



без розгляду» КАС України визначає порядок зупинення провадження у адміністративній справі. У разі призупинення судового процесу в адміністративній справі заходи забезпечення позову залишаються актуальними для заявників є практично затребуваними.

У даних процесуальних правових умовах актуальним є питання щодо порядку застосування забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

Обмеження дії забезпечення позову конкретним терміном визначає тимчасовий характер. Заходи забезпечення позову називають тимчасовими заходами забезпечення, оскільки вони діють з встановлення судом дати до виконання остаточного судового акту.

Заходи забезпечення повинні створити умови: для «нейтралізації» або усунення загрозової та реальної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам і законним інтересам позивача або невизначеного кола осіб, на захист інтересів яких подано заяву; ліквідації ситуації, що склалася на практиці, неможливості або надмірної скрутності здійснення захисту прав, свобод і законних інтересів позивача без вживання заходів забезпечення; виконання ухваленого у адміністративній справі судового рішення;

Співвідносність заходів забезпечення позову із заявленою позовною вимогою. При розгляді адміністративної справи суд повинен встановити прямий взаємозв'язок застосовуваного виду забезпечення позову з вимогами, викладеними в позовній заяві. Наприклад, щодо скасування виданого стосовно позивача адміністративного акту, що порушує, на думку заявника, права, свободи та законні інтереси [91]. Співвідносність це важлива якість, що зумовлює єдність забезпечення позову та публічного правового спору.

Пропорційність забезпечення позову заявленій вимозі. Суд, застосовуючи вид забезпечення позову, повинен враховувати відповідність предмету адміністративно-правового спору, що вирішується судом, обґрунтованості доводів заявника щодо необхідності вжиття відповідних видів забезпечення позову, з урахуванням співмірності таких видів заявленим позовним вимогам, необхідність та достатність відповідного виду забезпечення позову для

забезпечення прийняття остаточного рішення у справі, його виконання або запобігання заподіяння заявнику шкоди [92].

Конкретний вид забезпечення позову повинен бути адекватним ситуаціям, що складаються на практиці. Заходи забезпечення повинні відповідати мірі небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам і законним інтересам позивача, масштабам небезпеки, характеру та конкретним проявам неможливості або надмірної скрутності здійснення захисту особи. На цій підставі Верховний Суд сформулював правову позицію, відповідно до якої заходи забезпечення можуть бути застосовані виключно за наявності однієї з підстав, визначених ч. 2 ст. 150 КАС України, та мають бути співмірними з позовними вимогами і адекватними [93];

Ознаки протиправності рішення, що оспорується та порушення прав, свобод або інтересів осіб, які звернулися до суду, повинні існувати поза обґрунтованим сумнівом. У іншому випадку, висновки суду про наявність ознак протиправності рішення до розгляду справи, свідчать про наперед сформовану судом правову позицію у справі. Необхідність вжиття забезпечення позову оцінюється з урахуванням обґрунтованості, забезпечення збалансованості інтересів сторін, враховуючи наявність відповідних доказів, які б могли свідчити про наявність порушеного права [94].

Юридичне значення забезпечення позову проявляється у наступному.

1. Інститут забезпечення позову має важливе юридичне значення для підвищення ефективності правосуддя у справах, що виникають, як зазначає В. М. Бевзенко, з публічно-правових (адміністративно-правових) відносин; рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством; присутність у правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень; здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування; щодо законодавства, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування та для формування

належного державного управління, забезпечення законності адміністративної діяльності, виправлення адміністративних помилок, які здійснюються органами публічної влади їх посадовими особами. Оцінюючи належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду за критеріями адміністративної юрисдикції, до уваги обов'язково також слід брати винятки з правила про адміністративну юрисдикцію, передбачені: п. 1 ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 287 КАС України; ст. 447 Цивільного процесуального кодексу України; ст. 339 Господарського процесуального кодексу України [95: 96].

У системі судової влади інститут забезпечення позову забезпечує досягнення мети та вирішення завдань адміністративного судочинства, створює гарантії здійснення права суб'єкта адміністративного права на судовий захист від незаконних рішень, дій (бездіяльності) посадової особи, забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Учені дуже позитивно оцінюють забезпечення позову, як заходи превентивного характеру, захисту як важливу форму відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, коли йдеться про гарантування повноцінного виконання судових рішень у адміністративних справах. За заявою позивача, суд попереджає, запобігає та протидіє настанню можливих несприятливих наслідків або шкоди для позивача.

У даному випадку правове регулювання у функціональному значенні – це орієнтир для суб'єктів права на нормативні приписи у межах правовідносин, а діяльність щодо здійснення регулятивної функції має епізодичний корекційний характер, то на підставі цього підходу можна мовити про чинники, що визначають виникнення превентивного регулювання [97, с. 42].

Інститут забезпечення позову, що забезпечує виконання судових постанов, є важливим критерієм і фактором забезпечення ефективності адміністративного правосуддя.

2. Вид забезпечення позову – важливий елемент системи судового оскарження рішень, адміністративних актів, дій (бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних

службовців і службовців органів місцевого самоврядування.

Судове оспорювання – найбільш ефективна форма забезпечення захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, дієвий спосіб відновлення правовідносин, заснованих на правових засадах, спосіб забезпечення законності у діяльності органів публічної влади.

Потенціал адміністративного оскарження помітно менший тому не порівняний з погляду масштабу та характеру юридичного впливу щодо судового оскарженням [98; 99].

Основні завдання забезпечення позову взаємопов'язані із завданнями адміністративного судочинства та багато в чому обумовлені ними. У ширшому плані практична користь від забезпечення позову у тому, що сприяють вирішення основних завдань адміністративного судочинства.

Стаття 2 КАС України визначає, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Відповідно серед основних завдань адміністративне судочинство визначає: забезпечення доступності правосуддя у сфері публічних правовідносин; захист порушених прав, що оспорюють, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічних правовідносин; правильний і своєчасний розгляд та вирішення адміністративних справ; зміцнення законності та попередження порушень у сфері публічних правовідносин; мирне врегулювання спорів, що виникають з публічних правовідносин.

Юридичну природу забезпечення позову в адміністративному судочинстві визначають мета, завдання та функція. Мета є бажаний результат діяльності, регламентований нормами права. Завдання – це умови досягнення мети, а функції – засіб досягнення мети та вирішення завдань правових розпоряджень. Мета, завдання та функції, перебуваючи у тісному

взаємозв'язку, виступають ланками єдиного ланцюга у механізмі реалізації правових норм.

Основними завданнями забезпечення позову є:

1. Забезпечення ефективного правового захисту всіх осіб. Призначення виду забезпечення позову в адміністративному судочинстві полягає в тому, що вони забезпечують реальність виконання остаточного судового рішення у справах, що виникають з публічних правовідносин і запобігання шкоди особам – учасникам адміністративного судочинства.

Призначення такого виду судочинства, як адміністративне, зумовлює необхідність розроблення юридичних гарантій захисту прав, свобод і охоронюваних законом інтересів людини та громадянина, прав і охоронюваних законом інтересів юридичних осіб від неправомірних рішень і дій (бездіяльності) виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування їх посадових осіб.

Активність суду у процесі вирішення адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства створює у багатьох випадках можливість реального та швидкого забезпечення прав і інтересів невіддільних суб'єктів, для яких прийняті органами публічної влади адміністративні акти або інші дії створюють негативні, обтяжливі та небажані правові і організаційні наслідки.

2. Забезпечення настання, у разі прийняття судом забезпечення позову, зупиняючої дії або дії, що забороняє адміністративний акт, який оскаржують, виданого органом публічної влади, заборони на вчинення адміністративних дій, неможливості протягом певного часу виконання прийнятого посадовими особами державними органами або органами місцевого самоврядування рішення, перевірка якого здійснюватиметься у межах встановлених судових процедур.

У законодавстві країн Європейського Союзу, де протягом багатьох десятиліть діють та застосовують закони про адміністративне судочинство, заходи, що призупиняють дію судового оскарження рішень або дій органів публічної влади та їх посадових осіб прийнято називають «відкладним

ефектом» або «відкладною дією» (*effet suspensif* – англійською мовою або *délai d'action* – французькою мовою) [100].

У даному випадку затребувана теорія протидії зловживанню органами публічної влади та посадовими особами правами, адміністративною владою, дискреційними повноваженнями, юридичними можливостями у здійсненні публічного управління під час підготовки та прийняття адміністративних актів.

У країнах Європейського Союзу традиційно діють принципи адміністративних процедур (наприклад, заборона зловживання формальними вимогами; пропорційність; презумпція достовірності наданих особою відомостей і даних; обов'язок для органу публічної влади вислухати особу, якщо передбачається прийняття адміністративного акту, що погіршує правове становище (право кожного бути заслуханим до моменту прийняття щодо нього індивідуального заходу адміністративного характеру, який може спричинити несприятливі наслідки); та юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади та їх посадовими особами при реалізації належних суб'єктивних публічних прав і свобод [101, с. 179].

З погляду на дослідження А. М. Школика «Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація», якщо оцінювати тенденції розвитку інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві, то його майбутнє обов'язково має бути пов'язане з розвитком законодавства про адміністративні процедури, яке встановлювало б порядок розробки, прийняття, набуття юридичної чинності та правової дії адміністративних актів [102, с. 107; 103, с. 127].

На практиці адміністративно-правові спори між органами публічної влади та фізичними і юридичними особами сягають корінням у порушення органами публічного управління та їх посадовими особами встановлених правил здійснення управлінських дій, порядків розгляду заяв громадян про реалізацію належних за законом прав і задоволення законних інтересів, процедур ухвалення управлінських рішень – нормативних та індивідуальних адміністративно-правових актів.

Важливим чинником виникнення адміністративно-правового спору виступає бездіяльність органів публічного управління, посадових осіб, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Чинником, що веде до необхідності вирішення адміністративного правового спору, вважається порушення посадовими особами меж дискреційних повноважень у сфері публічного управління.

У більш глобальному плані забезпечення позову, що приводить у рух правовий механізм призупинення або заборони дії оскарженого адміністративного акту, безпосередньо взаємопов'язана з загальними принципами адміністративних процедур, які встановлюються законодавцем у законах про адміністративні процедури (закони про адміністративне провадження або про порядок публічного управління).

У даний час у Верховній Раді України знаходиться проект Закону України «Про адміністративну процедуру» [104].

Формування адміністративно-процесуальної форми, що включає у структуру інститут забезпечення позову, яка володіє зупиняючою (або такою, що забороняє) силою щодо оспорюваних адміністративних актів, без відповідного розвитку правових стандартів забезпечення фізичним і юридичним особам ефективного правового захисту адекватно складаються в кожній країні. Законодавство про адміністративні процедури не здатне повною мірою розкрити юридично значимий потенціал адміністративного судочинства.

3. Заходи забезпечення позову в адміністративному судочинстві спрямовані на забезпечення рівності, на подолання нерівності у публічних правовідносинах учасників судового процесу, незважаючи на особливості правової природи виникнення адміністративно-правового спору між суб'єктами права.

4. Застосовувані в адміністративному судочинстві процедури доведення, збирання та оцінки доказів повинні бути спрямовані на вирішення основних завдань: справедливе публічне судове провадження; справедливий та своєчасний судовий розгляд справ; прийняття законного і обґрунтованого

рішення у адміністративних справах.

Заходи забезпечення судового провадження у адміністративній справі та вирішення адміністративно-правового спору зумовлюють необхідність адекватної ситуації використання інституту доказів та доведення в момент розгляду клопотання сторони про встановлення заходу забезпечення позову з метою виключення в майбутньому заподіяння позивачу непоправних і обтяжуючих правового становища рішень [105].

Основні завдання забезпечення позову впливають на формулювання функцій заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Певною мірою та в окремих моментах вони можуть перетинатися. Пізнання юридичної природи, ознак і видів функцій забезпечення позову має теоретичне та практичне значення, особливо у зв'язку з модернізацією чинного законодавства. Дослідження дозволяє побачити забезпечення позову у дії, пізнати функціональну природу, визначити можливі шляхи вдосконалення впливу на суспільні відносини. Аналіз функцій правових норм забезпечення позову відображає якісні особливості, системні зв'язки.

Функції забезпечення позову є зовнішніми проявами важливих властивостей і загального юридичного потенціалу забезпечення позову, що встановлюється суддею у взаємодії з усіма елементами адміністративно-процесуальної форми, за допомогою використання якої відбувається вирішення встановлених у КАС України завдань адміністративного судочинства.

Функції забезпечення позову – це системи відокремлених, сталих, зумовлених метою та завданнями розвитку суспільства, напрямів впливу на суспільні відносини, стійких видів взаємодії засобів забезпечення позову (внутрішньо системна функція), в яких розкривається сутність та юридична природа забезпечення позову. Зазначені функції мають поліфункціональність, тобто здатність виконувати не одну конкретну функцію, а відразу кілька, з урахуванням системного характеру будови захисту прав і законних інтересів позивача та системності суспільних відносин як об'єктів правового регулювання.



До загальних функцій забезпечення позову можна віднести регулятивну, правоохоронну, інформаційно-орієнтуючу, мотиваційну, функція соціального контролю. До спеціальних функцій забезпечення позову можна віднести функцію: гарантування належного судового захисту прав, свобод і законних інтересів адміністративного позивача; забезпечення виконання вимог адміністративного позивача, що містяться в адміністративній позовній заяві; запобігання настанню шкоди правам, свободам, законним інтересам адміністративного позивача; обмежувальну функцію, тобто допуску законом обмеження прав, законних інтересів, здійснення певних дій стороною; сприяння здійсненню ефективного судового нормативного контролю; регулятивну, що забезпечує створення та використання процесуально-правового механізму, компенсаційну що виявляється у відшкодуванні збитків або виплаті компенсації; правоохоронну, що полягає у здійсненні належної охорони та ефективного захисту прав, свобод і законних; функцію призупинення діяльності або дії [106, с.38-39].

Регулятивна функція спрямована на створення та використання процесуально-правового механізму, що визначає зміст забезпечення позову та встановлює порядок вчинення сторонами та судом процесуальних дій, що забезпечують у повному обсязі виконання прийнятого судом внаслідок розгляду адміністративної справи рішення. Ця функція гарантує виконання вимог позивача, які зазначені у позові.

Механізм дії регулятивної функції можна представити у вигляді системи послідовних елементів: встановлення міри можливої та належної поведінки у правових нормах; норма права як наслідок і форма відповідного правила поведінки; правосвідомість людини; правовідносини; стан упорядкованості, внутрішньої узгодженості правопорядку як результат дії регулятивної функції. Елементи механізму реалізації регулятивної функції утворюють певну послідовність – стадії. У даній формулі відсутня вказівка на юридичні факти, акти реалізації прав і обов'язків, інші елементи, які називаються при дослідженні механізму правового регулювання, оскільки, на наш погляд, всі

вони охоплюються правовідносинами.

Регулятивна функція забезпечення позову може виявлятися, наприклад, у забезпеченні сприяння здійсненню ефективного судового нормативного контролю за якістю адміністративної нормативної творчості, коли йдеться про оскарження нормативно-правових актів і актів, які містять роз'яснення законодавства та мають нормативні властивості.

Суд може ухвалити рішення про визнання оскаржуваного нормативно-правового акту повністю або в частині, що не відповідає іншому нормативно-правовому акту, який має вищу юридичну силу, таким, що не діє повністю або в частині з дня прийняття або з іншої визначеної судом дати.

Заборона застосування нормативно-правового акту, який оскаржують або положень, що оскаржують щодо позивача як вид забезпечення позову створює реальні умови для майбутнього коригування або зміни положень, що містяться в нормативно-правовому акті.

Відповідно КАС України, якщо виявлено недостатню урегульованість публічних правовідносин, які можуть спричинити порушення прав, свобод і законних інтересів невизначеного кола осіб, оскільки суд визнав нормативно-правовий акт не чинним повністю або в частині, то тоді суд має право покласти на орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший орган публічної влади або посадову особу, які прийняли нормативно-правовий акт, що оскаржують обов'язок прийняти новий нормативно-правовий акт, який замінює нормативно-правовий акт, визнаний не чинним повністю або у частині.

Правоохоронна функція полягає у здійсненні належної охорони і ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів позивача, інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі, у зміцненні законності та попередженні порушень у сфері публічних правовідносин.

До змісту цієї функції входить гарантування належного судового захисту прав, свобод і законних інтересів позивача в умовах наявної небезпеки порушення прав, свобод, законних інтересів позивача або невизначеного кола осіб, на захист прав, свобод і законних інтересів щодо яких подано

адміністративну позовну заяву. Ця функція передбачає зупинення діяльності або дії: наприклад, зупинення судом загальної юрисдикції рішення, що оспорується, в частині, що відноситься до позивача, або зупинення вчинення щодо позивача оскаржуваної дії. Це можливо у порядку, передбаченому КАС України, у адміністративних справах про заперечення рішень, дій органу, організації, особи, наділених публічними повноваженнями.

Правоохоронна функція об'єднує та запобігає настанню шкоди правам, свободам, законним інтересам позивача або особи, яка звернулася до суду на захист прав інших осіб або невизначеного кола осіб.

Правоохоронна функція забезпечення позову може містити для сторони, щодо якої суд встановлює міру забезпечення позову, яка допускається законом, обмеження прав, законних інтересів, вчинення певних дій. Це проявляється у: зупиненні повністю чи частини дії рішення (адміністративного акту), що оскаржують; заборона вчинення певних управлінських дій; інший вплив на органи публічної влади, інших суб'єктів права з метою забезпечення прийняття остаточного рішення у адміністративній справі та його повноцінного виконання на практиці в умовах необхідності усунення загрозованої і явної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам і законним інтересам позивача або невизначеного кола осіб, на захист інтересів яких подано заяву.

Заходи забезпечення позову спрямовані на ліквідацію ситуації пов'язаною з неможливістю або надмірної скрутністю здійснення захисту прав, свобод і законних інтересів зазначених осіб в умовах відсутності необхідного судового захисту.

Розглянувши завдання, функції та юридичне значення забезпечення позову у системі адміністративної юстиції доцільно зробити висновки.

Юридичне значення забезпечення позову має важливе юридичне значення для підвищення ефективності правосуддя у справах, що виникають, з публічно-правових відносин; рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством; присутність у правовідносинах суб'єкта владних

повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень.

Основними завданнями забезпечення позову є забезпечення: ефективного правового захисту позивачів; настання, у разі прийняття судом заходів забезпечення позову, зупинення дії або заборони адміністративного акту, який оскаржують, заборони на вчинення адміністративних дій, неможливості протягом певного часу виконання прийнятого посадовими особами органами публічної влади рішення; рівності, подолання нерівності у публічних правовідносинах учасників судового процесу; доведення, збирання та оцінки доказів спрямованих на вирішення основних завдань: справедливе публічне судове провадження; справедливий і своєчасний судовий розгляд справ; прийняття законного і обґрунтованого рішення у адміністративних справах.

До загальних функцій забезпечення позову відносять функцію: утворення системи, регулятивну, інформаційно-орієнтовану, охоронну, визначення мети, мотиваційну, гносеологічну, виховну, функцію соціального контролю.

До спеціальних функцій забезпечення позову відносять функції: гарантування судового захисту; забезпечення виконання вимог адміністративного позивача; запобігання настанню шкоди; обмежувальну; сприяння здійсненню ефективного судового нормативного контролю; регулятивну; компенсаційну; правоохоронну; призупинення діяльності або дії.

## **Висновки до розділу 1**

Адміністративна юстиція характеризується дуалізмом правової природи, вбудована у механізми захисту прав людини та громадянина; включена до системи державного управління (у широкому його розумінні), функціонуючи на стику виконавчої та судової гілок влади.

Вивчення природи, генези конституційно-правового регулювання адміністративної юстиції в Україні, а також існуючих підходів до віднесення до категорій в юридичній доктрині дає підстави визначити цей феномен як:

елемент конституціоналізму; інституційний та функціональний компонент системи стримувань і противаг у механізмі здійснення публічної влади; складову частину механізму соціально-правового контролю діяльності публічної адміністрації; інструмент судового захисту прав людини та громадянина, забезпечення доступності правосуддя; функціональний елемент моніторингу нормативної творчості, здатний сприяти вдосконаленню законодавства та правозастосовної практики, діяльності з інтерпретації права органом конституційного контролю.

Процесуальна форма, що використовується судом при відправленні правосуддя, має специфіку, обумовлену предметною діяльністю суду та формою відправлення правосуддя.

Відмітною ознакою процесуальної форми є підвищений забезпечувальний характер діяльності суду, спрямованої на захист прав та інтересів особи, що охороняються, і держави при розгляді та вирішенні правових спорів. Ознакою кожної із форм судочинства є предмет діяльності судів, який обумовлений колом юридичних справ, що підлягають розгляду відповідним судовим органом.

Адміністративне судочинство – процесуальна форма діяльності суду, метою якої є забезпечення ефективного правового захисту слабкої сторони у відносинах громадян фізичних і юридичних осіб з органами публічної влади.

Реалізація адміністративно-процесуальної форми в адміністративному судочинстві забезпечується за допомогою здійснення судом повноважень при розгляді та вирішенні конкретних публічно-правових спорів. Процесуальна форма забезпечення позову утворює модель юридичного процесу, оскільки виступає в якості особливої юридичної конструкції, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення судом повноважень, є способом реалізації судової влади.

Відмінність адміністративного судочинства від цивільного, кримінального, господарського та конституційного судочинства проявляється у специфіці процесуальної форми діяльності суду, що виявляється у різних

повноваженнях суду стосовно розгляду та вирішення спорів про захист порушених суб'єктивних публічних прав.

Предметом діяльності суду при розгляді та вирішенні справ з публічних правовідносин є спір про публічні права державних органів і їх посадових осіб. Цей спір відрізняється від суперечки цивільно-правового характеру, що є підставою для відокремлення провадження у справах, що виникають з публічних правовідносин.

Організаційний підхід щодо дослідження забезпечення позову має своїм предметом питання устрою відокремленої системи судів, уповноважених на здійснення судової влади. Удосконалення організаційних засобів діяльності адміністративних судів щодо забезпечення позову передбачає врахування європейського досвіду як неодмінної умови підвищення ефективності виконання завдань адміністративного судочинства.

Організаційні засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві як адміністративно-правова категорія мають визначатися щодо сукупності правових і організаційних аспектів для реалізації законних інтересів у сфері публічного адміністрування у конкретний часовий період та відображати наявність у правовій системі різноспрямованих засобів захисту прав і законних інтересів невідного суб'єкта, під впливом яких забезпечується стабільність правових відносин і умов для реалізації рішення по адміністративному спору.

Під організаційними засобами діяльності судів щодо забезпечення позову слід розуміти систему законодавства України про судоустрій, судову систему, виконання судових актів, а також державні та громадські правові інститути, за допомогою яких забезпечується реалізація законодавства, правових механізмів, що реалізують судове управління, державний примус.

Організаційні засоби реалізуються у системі судів, які розглядають і вирішують спори у сфері публічно-правових відносин. Питання забезпечення позову вирішуються судами першої інстанції – судами (місцеві загальні суди), окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди.

Засоби організації реалізації права на забезпечення позову в адміністративному судочинстві визначаються: організаційною незалежністю адміністративних судів; судовим керівництвом процесом; забезпеченням права на захист і доступність захисту; повним і всебічним розглядом питання щодо забезпечення позову; економічністю адміністративного процесу; доступністю адміністративного судочинства; юридичною визначеністю і відкритістю судового рішення щодо забезпечення позову в адміністративному спорі; незалежність і професіоналізм суддів адміністративних судів.

Організаційні засоби адміністративного судочинства постійно розвиваються, йде пошук нових методів і механізмів, покликаних покращити цю систему. Це охоплює усі інститути адміністративної юстиції, у тому числі інститут забезпечення позову.

Дослідження завдань, функцій та юридичного значення забезпечення позову у системі адміністративного судочинства доцільно здійснювати відповідно до функціонального і інституційного методологічних підходів. З позицій функціонального підходу забезпечення позову визначається як процесуальна форма здійснення судами діяльності з відправлення правосуддя в адміністративному судочинстві. Інституційний підхід визначає процесуальну форму відправлення правосуддя щодо забезпечення позову у залежності від виду судочинства, порядку формування системи судів, предмету діяльності; моменту реалізації; різновиду здійснюваних функцій.

Юридичне значення забезпечення позову має важливе юридичне значення для підвищення ефективності правосуддя у справах, що виникають, з публічно-правових відносин; рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством; присутність у правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень.

Основними завданнями забезпечення позову є забезпечення: ефективного правового захисту позивачів; настання, у разі прийняття судом

заходів забезпечення позову, зупинення дії або заборони адміністративного акту, який оскаржують, заборони на вчинення адміністративних дій, неможливості протягом певного часу виконання прийнятого посадовими особами органами публічної влади рішення; рівності, подолання нерівності у публічних правовідносинах учасників судового процесу; доведення, збирання та оцінки доказів спрямованих на вирішення основних завдань; справедливе публічне судове провадження; справедливий і своєчасний судовий розгляд справ; прийняття законного і обґрунтованого рішення у адміністративних справах.



## РОЗДІЛ 2

### ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

#### 2.1. Забезпечення позову як елемент адміністративно-процесуальної форми

Стратегія реформування державного управління до 2025 року зазначає, що суспільні відносини постійно ускладнюються та породжують перманентний запит на реформування державного управління [107]. Аналіз проведених адміністративних реформ дозволяє говорити про традиційний для публічного права акцент на технологічне реформування державного управління, головне завдання якого полягає у внутрішній раціоналізації бюрократії. Ця мета логічно обумовлена бажанням інтегруватися в європейський соціально-економічний простір, вступити у Північноатлантичний союз (НАТО) з метою забезпечення територіальної цілісності та державного суверенітету України.

Сучасний стан правової дійсності, дослідження якої невіддільне від її системної інтерпретації, викликає необхідність розгляду окремих питань системних зв'язків правових явищ та процесів, пов'язаних із процесуальною формою судочинства.

Л. Р. Біла-Тіунова та С. В. Ківалов зазначають, що в умовах інтенсивних оновлень формату, методів, механізмів публічно-приватної взаємодії спостерігається диспропорція трансформації адміністративного права, яка обумовлюється ціннісними, цільовими чи практико-забезпечувальними крайнощами розвитку галузі: щодо її орієнтованості на захист приватної особи, щодо розбудови держави обслуговуючого типу, щодо пріоритетності забезпечення потреб адміністративного судочинства (хоча самі тенденції є справедливими) [108].

Адміністративно-процесуальну форму доцільно розглядати у трьох

аспектах: інституційному, процесуальному та науковому. Інституційний аспект полягає у забезпеченні діяльності адміністративних судів. У рамках процесуального аспекту обґрунтовується думка про самостійність адміністративно-процесуальної форми в адміністративному судочинстві. Науковий аспект розкриває потенціал науки адміністративно-процесуального права, яку необхідно розділяти з наукою адміністративного права.

У контексті зазначеного адміністративно-процесуальні форми в адміністративному судочинстві в рамках інструментальної концепції право розуміння розуміються як деякі правові алгоритми, способи реалізації захисту прав невіддільних суб'єктів при порушенні прав і законних інтересів владними суб'єктами з урахування змістовної оцінки такої діяльності.

Концепція правозахисної ролі адміністративно-процесуальних форм адміністративного судочинства, яка отримала визнання у 2017 році, внесенням змін у процесуальні кодекси щодо розгляду справ, які виникають з публічних правовідносин, передбачає відповідність адміністративно-процесуальних форм формальним і змістовним вимогам забезпечення ефективного розгляду та справедливого вирішення адміністративних спорів, що виникають з публічних правовідносин.

З іншого боку, аксіологічний підхід дозволяє розглядати адміністративні процесуальні форми не просто в нерозривній єдності з тісно пов'язаними з ними явищами, а й затверджує їхню ключову, центральну роль у системі позитивного державного управління.

Адміністративно-процесуальні форми виступають сполучною ланкою між різними адміністративно-правовими феноменами: захистом прав, публічною адміністрацією, адміністративними актами, фізичними і юридичними особами чий правовий статус зазнає змін у внаслідок прийняття правових актів управління.

Адміністративно-процесуальні форми є засобом для реалізації вимог принципів адміністративного права. Будучи врегульованим адміністративним законодавством, адміністративно-процесуальні форми пронизують всі основні

інститути та забезпечують єдність, взаємну узгодженість.

Таким чином, теорія адміністративно-правової форми в адміністративному судочинстві є важливою частиною науки адміністративного процесуального права, а законодавство про адміністративне судочинство сприяє систематизації процесуального законодавства.

Методологічна основа такої концепції адміністративно-процесуальних форм в адміністративному судочинстві сягає корінням у доктрину належного урядування (good administration), що набула поширення в правових системах країн Європейського Союзу [109]. Ця теорія виходить із необхідності забезпечення формальної законності, розумності, справедливості публічного управління, захищеності фізичних і юридичних осіб у випадку порушення прав, свобод та законних інтересів. Останнє має досягатися розвинутою системою правових інститутів за допомогою закріплення та реалізації конкретних процесуальних прав, головними з яких є право на судовий захист. Одним з процесуальних інститутів в адміністративному судочинстві є інститут забезпечення позову.

М. В. Джафарова зазначає, що предмет адміністративного процесуального права визначається: системою процесуальних дій, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством, які виконують адміністративний суд і учасники судового процесу, формами, змістом, умовами реалізації; системою процесуальних прав, обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, гарантіями їх реалізації [110, с. 93-94].

Змістовно концепція правового регулювання адміністративної процесуальної форми забезпечення позову складається з трьох основних частин: концепції принципів адміністративно-процесуального права, що задають логіку розвитку правових конструкцій, загальної теорії адміністративно-процесуального права, що включає поняття, ознаки, види, структуру та зміст адміністративної процесуальної форми забезпечення позову, концепції ефективності адміністративного судочинства, як правового результату застосування заходів забезпечення позову.

Що стосується забезпечення позову то у чинному законодавстві запропонована багатовимірна модель, яка побудована на об'єктивних умовах – функціях регулятивних та охоронних, статичних і динамічних.

Забезпечення позову в адміністративному судочинстві – один із видів правового судового захисту у системі процесуальних правовідносин. Забезпечення позову стало процесуальним інститутом, який представляє підсумок правової політики, спрямованої на розробку стратегії законопроектної діяльності, що забезпечує створення адміністративно-процесуальної форми як цілісної системи процесуально-правових відносин, де заходи забезпечення позову в адміністративному судочинстві є важливий та невід'ємний елемент адміністративно-процесуальної форми.

Адміністративно-процесуальна форма законодавчо не визначена. І. О. Миколенко пропонує адміністративно-процесуальну форму визначати як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок (стан, лад), в межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративного процесу та дії інших учасників. До елементів змісту адміністративної процесуальної форми слід відносити: порядок ведення адміністративного процесу; форму зв'язків, що виникають між суб'єктами і учасниками адміністративного процесу на його певних стадіях і етапах; форму прояву окремих дій (актів) суб'єктів і учасників адміністративного процесу [111, с. 55].

Поява аналізованого процесуально-правового інституту в КАС України – це позитивний результат законодавчої діяльності, що здійснюється з метою реформування судової влади та адміністративного судочинства, реформування законодавства, що регламентує адміністративні відносини.

На думку А. І. Бітова, процесуальна форма діяльності адміністративних судів це встановлений нормами законодавства про адміністративне судочинство порядок: розгляду адміністративним судом відповідних адміністративних позовів (позовних заяв), порушення провадження у справі, підготовки справи до судового розгляду, розгляду та вирішення справ з винесенням відповідних процесуальних актів, оскарження і перегляду

адміністративно-судових актів [112, с. 332].

Становлення та розвиток законодавства про адміністративне судочинство зумовили, по-перше, перегляд сформованих теоретичних конструкцій у сфері процесуального забезпечення позову та необхідність вироблення спеціалізованої, тобто пристосованої під потреби адміністративного судочинства, форми забезпечення адміністративного позову, по-друге, необхідність підвищення рівня гарантованості судового захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб під час вирішення судами адміністративних справ.

В. В. Тильчик у дослідженні «Розвиток та динаміка процесуальної форми вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин» зазначає, що проблематика дослідження адміністративної процесуальної форми лежить у площині формування самостійної правової процесуальної галузі [113, с. 135].

Заходи забезпечення позову по КАС України, як процесуально-правовий інститут, спеціально розвинений для забезпечення законності у сфері публічних правовідносин та справедливого вирішення адміністративних спорів містять ознаки, організаційно-функціональні принципи, елементи, традиційно пристосовані регламентувати порядок вирішення адміністративних справ у межах процесуальної форми. На виникнення інституту забезпечення позову слід дивитися з позицій як прийняття процесуального закону, а й з погляду зміни доктрини адміністративного права, його модернізації. Публічно-правова природа адміністративного спору обумовлює створення адекватного процесуального механізму вирішення такого спору.

А. О. Черникова зазначає, що диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства має функціональний і якісний характер, що вказує на можливість теоретико-праксеологічного виділення критеріїв такої диференціації (сутність спору (предмет позову, суб'єкт звернення) і складність адміністративної справи, суспільне значення публічно-правового конфлікту) [114, с. 309].

Забезпечення позову в адміністративному судочинстві є юридичною конструкцією в адміністративному процесуальному праві України, якщо враховувати новизну самого виду судочинства (тобто адміністративного), відокремленого у спеціальному процесуальному кодексі країни – КАС України.

Адміністративне судочинство як і забезпечувальні заходи встановлювалося та здійснюється, наприклад, за правилами Господарського процесуального кодексу України. Тут необхідно говорити про багаторічний досвід здійснення у господарських судах адміністративного судочинства.

У зв'язку з прийняттям КАС України заходи забезпечення позову включені до адміністративного судочинства.

Забезпечення позову в адміністративному судочинстві як нормативна юридична конструкція з'явилася в адміністративно-процесуальному праві України не внаслідок стихійного формування у межах юридичної практики, а як процесуальний інститут, який застосовувався на практиці судів тривалий час, а сьогодні включається до адміністративно-процесуальної форми. Багато процесуально-правових інститутів, що містять спеціальні судові процедури мають відповідне призначення у системі адміністративного процесуального законодавства.

Вчені, досліджували порядок застосування забезпечувальних заходів у справах, що виникають із публічних правовідносин, які розглядались у господарських судах, створювали відповідні моделі забезпечення позову щодо захисту прав, свобод, законних інтересів суб'єктів права. У літературі забезпечувальні заходи розглядаються як особливий процесуальний спосіб захисту прав та законних інтересів осіб, які беруть участь у справі.

У цьому полягає правозахисний потенціал забезпечення позову, застосовуваних судами в адміністративному судочинстві. Забезпечувальні процесуально-правові заходи розглядаються як повноцінні засоби захисту від ризиків у процесуальному праві.

КАС України, встановлюючи завдання та принципи адміністративного судочинства, створив процесуальну форму, яка включає безліч інститутів з

функцією запобігання настанню шкідливих наслідків або шкоди для фізичних і юридичних осіб. Ці інститути гарантують ефективний захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Забезпечення позову, як важливий процесуальний інститут, сягає корінням у концепцію адміністративної юстиції, яка включає в структуру організаційну та процесуальну частини. У процесуально-правовому плані заходи забезпечення позову забезпечують конструювання адміністративної юстиції з урахуванням правозахисної функції та належного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Адміністративне судочинство розглядалося як частина адміністративної юстиції. Процесуально-правові засоби, які містяться в КАС України, мають значний потенціал, що дозволяє говорити про правозастосовну ефективність, за допомогою використання яких досягається своєчасний розгляд та вирішення адміністративної справи, гарантується захист порушених або оспорюваних прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин.

Забезпечення позову у системі адміністративного судочинства створює можливості для адміністративної юстиції забезпечувати попередній та подальший судовий контроль діяльності публічної адміністрації.

Забезпечення позову у порівняльно-правовому плані – частина будь-якого виду судового процесу. Судове розпорядження про встановлення заходів забезпечення позову передбачає використання належних судових процесуальних форм і процедурних порядків, пов'язаних із процесом вирішення скарги, що розглядається судовим органом.

Г. М. Шерстюк пише, що забезпечення позову – це застосування адміністративним судом, який розглядає адміністративну справу, визначених заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів позивача задля формування ситуації, за якої справа буде вирішена в чесний та об'єктивний спосіб, а суд не винесе незаконне рішення суб'єкта владних повноважень. Така дефініція «забезпечення адміністративного позову» містив Кодекс КАС

України у старій редакції, тобто до 15 грудня 2017 року (раніше ст. 117, нині – 150). Визначення поняття щодо забезпечення адміністративного позову змінило номер статті, але саме визначення загальну суть не змінило [115, с. 206].

Формування теорії забезпечення позову у системі адміністративного судочинства України виходить з трьох основних чинників: розвиток адміністративного процесуального права; формування процесуальних правових засад адміністративного судочинства; тривалий період застосування судами у цивільному та господарському процесах забезпечувальних заходів у справах, що виникають із публічних правовідносин.

На думку вчених, забезпечувальні заходи можуть розглядатися як універсальні процесуальні інструменти, реалізація яких можлива у зв'язку з особливим провадженням і у зв'язку з провадженням у справах, що виникають із публічно-правових відносин виконують роль гарантування права на справедливий суд [116, с. 255].

Забезпечення позову багато в чому можна порівняти із забезпеченням позову у цивільному та господарському процесуальному праві.

Незважаючи на схожість у практичному призначенні забезпечувальних заходів у цивільному процесі та заходи забезпечення позову в адміністративному судочинстві, законодавець встановив особливості у застосуванні та визначенні завдань і юридичного значення. У літературі зазначається, що забезпечувальні заходи, які застосовуються у цивільному судочинстві, мають переважно майновий зміст і значення [117].

Заходи забезпечення позову та забезпечувальні заходи у цивільному процесі – це два галузеві різновиди тимчасових, термінових, превентивних заходів, які застосовуються у позовному судочинстві. Забезпечення позову у системі адміністративного судочинства за принципом «відкладної дії» щодо застосування судами заходів забезпечення адміністративного позову визначаються спеціальними законодавчими актами багатьох держав Європейського Союзу. Водночас суттєве значення при застосуванні заходів забезпечення має практика Європейського Суду з прав людини [118].



Забезпечення позову у системі адміністративного судочинства ідентифікується з інститутом забезпечених заходів.

Забезпечення позову у різних національних моделях адміністративної юстиції має на меті усунення прогалин у системі юридичного забезпечення повноти дії майбутніх остаточних судових рішень у справах, що виникають із публічних правовідносин. Цей процесуально-правовий інститут представляє деталізацію, конкретизацію та водночас реалізацію права фізичної та юридичної особи на ефективний правовий захист.

В адміністративному судочинстві сформувалася нормативна юридична конструкція забезпечення позову під впливом наявного досвіду правової регламентації у ГПК та ЦПК України забезпечувальних заходів під час вирішення справ, що виникають із публічних правовідносин, та відповідних судових процедур, які містяться у законодавстві країн Європейського Союзу [119; 120]. Практика застосування даного інституту дозволяє говорити про його значущість у справі забезпечення ефективного правового захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

У наукових працях відзначається взаємозв'язок захисту правових інтересів із забезпечувальними заходами у цивільному процесі. КАС України встановив структуровані та функціональні заходи забезпечення, які реалізують досягнення мети щодо належного правового захисту прав, свобод і законних інтересів адміністративного позивача або невизначеного кола осіб через комплексний інститут заходів забезпечення позову.

Разом із загальними нормами, що належать до забезпечення позову, КАС України в інших розділах процесуального закону містить положення, що стосуються даного інституту та вказують на деякі особливості практичного застосування.

С. А. Марцинкевич зазначає, що законодавство щодо підстав забезпечення позову має дуже неоднозначне застосування на практиці. Переконані, що причиною формування такої практики правозастосування є відсутність досконалого законодавства щодо заходів забезпечення позову в

адміністративному судочинстві, надмірне використання оціночних понять при формулюванні підстав забезпечення позову [121, с. 78].

Встановлення забезпечення позову у структурі адміністративного судочинства зумовлено загальними та традиційними для всіх видів здійснення судової влади забезпечувальними заходами у будь-якому вигляді судового процесу. Особливостями правового середовища, сферою публічних правовідносин, у якій виникають причини функціонування загальних інститутів адміністративного права та виникнення адміністративних спорів, що виникають під час реалізації адміністративних повноважень владних суб'єктів права стосовно інших учасників адміністративно-правових відносин.

Важливими завданнями формування юридичної конструкції забезпечення позову є: досягнення швидкості, оперативності, ефективності правового захисту осіб, які звернулися до суду за захистом прав, свобод і законних інтересів від незаконної діяльності органів публічної влади та посадових осіб; неприпустимість настання для зазначених суб'єктів права шкідливих наслідків та запобігання настанню можливої шкоди; забезпечення реального виконання рішень судів, що розглянули та вирішили по суті адміністративні справи.

Забезпечення позову здатне повноцінно впливати на процес створення ефективної моделі судового захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, на оптимізацію порядку прийняття рішень у адміністративних справах, підвищення якості адміністративного судочинства.

Забезпечення позову – це інститут, який виник разом із законодавчими нововведеннями у сфері конкретизації адміністративного процесуального законодавства. Належним чином визначено його місце у загальній системі процесуального законодавства. У його змісті укладено ясні правові ознаки, завдання, види, умови, процедури застосування, особливості реалізації у провадженнях за окремими категоріями адміністративних справ.

На думку І. А. Качура, різновид адміністративної справи впливає на порядок її розгляду, застосування загальної (ординарної) чи диференційованої процесуальної форми. Роль класифікації полягає в установленні оптимального

балансу між змістом публічно-правового спору і ступенем формалізації провадження, у якому він вирішується [122, с. 179].

Інститут забезпечення позову, як інші адміністративно-процесуальні інститути, що містяться в КАС України, відображає публічно-правові характеристики сфери виникнення спірних правовідносин між суб'єктами права, особливості методів, що використовуються у визначеному КАС України адміністративному процесі.

Встановлені в КАС України заходи забезпечення позову можуть розглядатися як процесуальна форма, яка створює юридичний порядок вирішення адміністративних справ, що виникають у сфері публічних правовідносин. Сфера публічних правовідносин зумовлює загальні та спеціальні характеристики організації та функціонування інституту забезпечення позову за КАС України.

Сфера публічних правовідносин включає відносини, що виникають у результаті встановлення правового порядку організації та функціонування публічного управління та відносини, що породжуються незаконними рішеннями, діями (бездіяльністю) органів публічної влади, посадових осіб, що реалізують адміністративні владні вимоги до фізичних та юридичних осіб.

Для цих видів правовідносин створюється система адміністративно-правового та адміністративно-процесуального правового регулювання. Сфера публічних правовідносин, які виникають, змінюють і припиняють адміністративно-правові відносини, виступає визначальним чинником, сприяючим формуванню у законі спеціального інституту забезпечення позову [123, с. 156].

Сфера публічних правовідносин, реалізація окремих адміністративних владних вимог до фізичних та юридичних осіб, судовий контроль законності та обґрунтованості здійснення державних або публічних повноважень, рішення, дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, адміністративні справи про оскарження – предмет регулювання КАС України відображає особливості правового середовища, в якому діють

адміністративно-правові норми, що встановлюють сферу виникнення адміністративних спорів.

Аналіз змісту адміністративно-правової процесуальної охорони сфери публічних правовідносин дозволяє структурувати так: предмет правового регулювання КАС України, завдання та принципи адміністративного судочинства зумовлюють необхідність появи у цьому адміністративно-процесуальному законі глави, присвяченої застосуванню судами заходів забезпечення позову.

Процесуально-правова регламентація заходів забезпечення позову свідчить не тільки про тенденції розвитку інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві, але й про важливе юридичне значення для охорони належного порядку, що складається в системі публічних правовідносин.

Заходи забезпечення позову в адміністративному судочинстві привнесли відповідні зміни до адміністративного процесуального права. Такий підхід дозволяє стверджувати, що у сфері публічних правовідносин розвиток процесуальної форми захисту суб'єктивних прав має відбуватися на основі доктрини суб'єктивних публічних прав, коли спосіб судового захисту суб'єктивних прав безпосередньо залежить від юридичного змісту та сфери правовідносин. Ю. Ф. Лавренюк зазначає, що оперативність вирішення адміністративних справ має розглядатись як необхідна умова визнання адміністративного судочинства ефективним засобом захисту економічних інтересів України в кожному конкретному випадку [124, с. 94].

Порядок вирішення спору про суб'єктивне публічне право може встановлюватися системою адміністративного судочинства. Позовна форма адміністративного судочинства та адміністративна позовна заява представляють найбільш підходящу процесуальну форму для повноцінного розгляду та вирішення адміністративних справ, що виникають у сфері публічних правовідносин. Вони є дієвими способами забезпечення правового захисту в судах суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів фізичних та

юридичних осіб.

Процесуальний потенціал та інструментарій, що міститься в КАС України, дозволяє при вирішенні адміністративних справ враховувати особливості адміністративного спору, що виникли у сфері публічних правовідносин.

Незважаючи на традиційний для будь-якого виду правосуддя перелік процесуальних принципів, встановлених КАС України, адміністративно-процесуальна форма обумовлює спеціальну дію зазначених принципів, що включають до змісту особливості формування та функціонування сфери публічних правовідносин, усередині якої:

- зароджуються адміністративні спори;
- виявляються характерні риси реалізації адміністративної влади;
- виникають негативні результати дій чи бездіяльності органів публічної влади та їх посадових осіб; зазначеними органами та посадовими особами здійснюються адміністративні помилки;
- стає очевидною адміністративно-правова нерівність учасників публічних відносин, що ускладнює порядок відновлення порушених прав, свобод чи законних інтересів особи;
- існує ризик підвищення та перевищення значущості адміністративного розсуду або недотримання адміністративних процедур у діяльності органів публічної влади в порівнянні з постійною роботою щодо забезпечення режиму законності публічного управління.

Сфера публічних правовідносин визначає особливості функціонування багатьох інститутів, які є у КАС України. По-перше, дана сфера публічних правовідносин визначає предмет спору, який зароджується всередині публічних правовідносин. Предметом адміністративного спору є права та обов'язки суб'єктів публічних правовідносин. По-друге, адміністративно-процесуальна форма визначає підстави виникнення процесуальних прав і обов'язків суб'єктів публічних правовідносин.

Превентивна функція адміністративного судочинства обумовлює

необхідність появи у системі процесуально-правових інститутів, які забезпечують реалізацію принципу активності суду, серед яких є інститут забезпечення позову [125, с. 80].

Процесуальна форма взагалі та адміністративно-процесуальна форма зокрема не нова категорія у правовій науці. Проблема розуміння адміністративно-процесуальної форми стоїть в одному ряду з проблемами розуміння адміністративної юстиції, адміністративних судів, адміністративного судочинства, адміністративного процесу. Адміністративно-процесуальна форма це одна із сторін, з якою можна розкрити зміст адміністративного процесу. Семантична близькість цих термінів вказує на їх нерозривний зв'язок.

Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади обумовлена матеріальними, правовими особливостями сфери публічних правовідносин, необхідністю обліку при встановленні порядку вирішення адміністративно-правових спорів, що мають особливі ознаки та відрізняються від інших правових спорів.

Якщо звернутися до інституту доведення та доказів в адміністративному судочинстві, то сфера публічних правовідносин впливає на формування стандартів процедури доведення за окремими категоріями адміністративних справ, на обсяг засобів доведення залежно від етапів і стадій адміністративного судочинства.

Важливим чинником, сприяючим прийняттю законного рішення у справі, є врахування нормативних положень адміністративного законодавства, які регулюють спірні відносини за окремими категоріями адміністративних справ. Адміністративне правосуддя включає в предмет доведення у адміністративних справах ряд обставин, інформація про які міститься в адміністративному законодавстві.

Належний розподіл обов'язків щодо доведення в адміністративному судочинстві, коли йдеться про розгляд конкретних категорій адміністративних справ, залежить від спеціальних норм про доведення та докази, що перебувають у матеріальному адміністративному законодавстві.

І. В. Кравцов зазначає, що дискреційні повноваження суду визнає Європейський суд з прав людини. У рішеннях він наголошує на необхідності визначення законності, обсягу, способів і меж застосування свободи оцінювання представниками судових органів, виходячи із відповідності повноважень суду принципу верховенства права. Це забезпечується відповідним обґрунтуванням обраного рішення в процесуальному документі. Адміністративні суди мають певну свободу вибору в прийнятті рішення про необхідність забезпечення позову [126].

Сфера публічних відносин надає вирішальний вплив на правовий характер адміністративного судочинства на формування особливостей позовної форми, що застосовується в адміністративному судочинстві. До зазначених особливостей відносять:

- активність суду при розгляді та вирішенні адміністративної справи, що забезпечує створення рівних умов у судовому процесі для сторін, які спочатку перебувають у нерівноправному становищі;
- принцип змагальності;
- рівноправність сторін адміністративного судочинства;
- обов'язкова участь представника у судовому процесі за певними категоріями адміністративних справ;
- особливості, пов'язані з умовами пред'явлення адміністративної позовної заяви, що стосуються наявності у провадженні судів справ, тотожних за предметом і підставою позову [127, с. 263].

На процесуальне правове оформлення і юридичне встановлення інституту забезпечення позову, на юридичний режим застосування та дії, впливають безліч основних елементів системи адміністративного судочинства та всієї адміністративно-процесуальної форми. Головними серед них є завдання та принципи адміністративного судочинства. Охорона та захист сфери публічних правовідносин та забезпечення встановленого законами належного порядку – важливе завдання адміністративного судочинства.

Розгляд судом адміністративних справ має гарантувати правовий захист

прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у зазначеній сфері правовідносин, законність у діяльності органів публічної влади.

Влада та підпорядкування однієї сторони іншій представляє характерну особливість сфери публічних правовідносин і водночас основу виникнення та реалізації. Національна модель адміністративної юстиції пов'язує забезпеченням позову в адміністративному судочинстві з адміністративно-процесуальною формою провадження у справах, що виникають із публічних правовідносин. Створена законодавцем у КАС України адміністративно-процесуальна форма повинна включати необхідну та достатню для ефективного функціонування кількість інститутів, правових засобів, процесуальних правових механізмів, спрямованих на вирішення головного завдання адміністративного судочинства – забезпечення захисту порушених чи оспорюваних прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Процесуальне провадження – це особлива процесуальна форма, що характеризується сукупністю однорідних процедурних вимог, що висуваються до учасників процесу спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату.

Інститут забезпечення позову це повноцінний, належний і адекватний юридичним стандартам, що склалися в системі процесуального права, адміністративно-процесуальний механізм, який містить достатній потенціал своєчасного запобігання настанню шкідливих наслідків для позивача або невизначеного кола осіб.

Забезпечення позову в адміністративному судочинстві – один із процесуальних правових інститутів, що створює гарантії вирішення завдань адміністративного судочинства, гарантії захисту порушених чи оспорюваних прав, свобод, законних інтересів осіб у справах, які виникають із публічних правовідносин. Серед факторів, що визначають ефективність правосуддя з різних правових спорів, центральне місце приділяється процесуальній формі.

Адміністративно-процесуальна форма ґрунтується на доктрині адміністративно-правового захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних



та юридичних осіб, судовому контролю діяльності органів публічної влади та посадових осіб, чинному законодавстві про адміністративне судочинство. Однак багато в чому формується з урахуванням стандартів процесуальної форми, що склалася у цивільному процесі.

До основних ознак процесуальної форми відносять:

- законодавче встановлення, призначення процесуальної форми здійснення судової влади судами, які входять у судову систему; демократизм, єдність, несуперечність, обов'язковість процесуальної форми;

- процесуально-правова регламентація порядку вирішення та розгляду правових спорів відповідно до чинних галузевих процесуальних кодексів; загальність, уніфікованість і універсальність процесуальної форми;

- системний характер і логічна структурованість процесуальної форми, що дозволяє забезпечувати взаємодію суб'єктів процесуальних відносин, стадії та етапи у розвитку процесуальних відносин, послідовне здійснення процесуальних дій учасниками правовідносин;

- транспарентність – інформаційна відкритість правосуддя, є принципом у адміністративному праві країн-членів Європейського Союзу [128, с. 47].

Судовий нормативний контроль, оскарження в судах індивідуальних адміністративних правових актів, дій (бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб дозволяє говорити про значну включення цієї правової матерії до структури матеріального адміністративного права, та до процесуальних норм, що визначають процедуру вирішення справ, які виникають із публічних правовідносин.

Поява терміна «забезпечення позову» в КАС України обумовлена змістом, ознаками та призначенням адміністративного судочинства, що залежать від особливостей публічного права, публічних правовідносин, взаємовідносин між органами публічної влади, посадовими особами, фізичними та юридичними особами.

Як і будь-яка процесуальна форма, що застосовується судами при вирішенні юридичних спорів, адміністративно-процесуальна форма повинна

включати до змісту кілька структурних елементів, які демонструють публічно-правову природу справ, які розглядаються судами, що виникають з публічних правовідносин, зумовлюють особливості адміністративного судочинства.

Під судовою процесуальною формою розуміють, наприклад, встановлений нормами процесуального права та відповідний універсальним загально визнаним стандартом правосуддя послідовний порядок розгляду та вирішення справ судом, що включає систему гарантій, спрямованих на забезпечення прав і свобод за допомогою здійснення судової влади.

Адміністративно-процесуальна форма – це спеціальна юридична конструкція, що включає зміст, принципи, порядки, правила, провадження, метою яких є захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, вирішення завдань адміністративного судочинства. Це встановлені адміністративно-процесуальним законодавством правила розгляду та вирішення судами адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства.

Дана юридична конструкція формується, ґрунтується та розвивається на підставі принципу системності адміністративного процесуального права, який є фактором реформування інститутів адміністративного судочинства.

Слід зазначити, що дослідники, враховують матеріальне адміністративно-правове середовище, де публічно-правові відносини стають базисом для виникнення публічних правових спорів, для здійснення судового контролю законності та обґрунтованості реалізації публічних повноважень.

Під адміністративно-процесуальною формою розуміється встановлений законом, що базується на принципах права, послідовний, упорядкований за стадіями оптимальний порядок відправлення правосуддя з адміністративних справ, що включає певну систему гарантій і спрямований на досягнення кінцевої мети – відновлення порушеного публічного права або захисту інтересу, що охороняється законом.

Дуже значущою ознакою судової адміністративно-процесуальної форми є те, що вона дозволяє формувати належну якість адміністративного

судочинства, у якого спільно здійснюється діяльність суду, сприяють правильному розгляду справ фізичних та юридичних осіб, юридично зацікавлених осіб.

На думку М. М. Тернуцака, важливим процесуальним механізмом під час підготовки справи до судового розгляду, що протягом часу до винесення рішення по суті, захищатиме права та інтереси позивача, є інститут забезпечення адміністративного позову. Механізм забезпечення позову в адміністративному судочинстві – це факультативний процесуальний механізм [129, с. 220-221].

Заходи на забезпечення позову представляють процесуальні правові засоби, які застосовуються судом для досягнення цілей та для вирішення завдань адміністративного судочинства. Судова адміністративно-процесуальна форма містить засоби, з яких судова влада реалізується у правосудді в адміністративних справах.

У загальному плані інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві обумовлений особливостями останнього, модифікації процесуальної форми та обліку особливостей публічного права.

Специфічні риси адміністративно-процесуальної форми дозволяють дійти висновку, що застосування забезпечення позову стає необхідним чинником функціонування адміністративного судочинства та досягнення вирішення основних завдань.

Стандарти цивільного процесуального та господарського процесуального правового регулювання застосування забезпечувальних заходів у цивільному та господарському процесах впливають на формування моделі адміністративно-процесуальної регламентації порядку встановлення та вжиття забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

Особливості «адміністративно-процесуальної форми», «адміністративно-процесуальної процедури розгляду адміністративних справ» або «особливого процесуального режиму» вирішення справ, що виникають з публічно-правових відносин, призводять до необхідності констатації, що процесуально-правовий

режим застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві – важлива умова та водночас впливова та масштабна характеристика адміністративного судочинства.

Сформовані у сфері публічних правовідносин адміністративно-правові режими стають основою, де у подальшому розвиваються умови та виникають чинники для практичного створення адміністративно-процесуальних відносин із метою вирішення адміністративних спорів.

Головну роль грають правила адміністративного судочинства, що становлять зміст адміністративно-процесуальної форми. Заходи на забезпечення позову в адміністративному судочинстві обов'язково повинні аналізуватися з позицій органічного включення до структури адміністративно-процесуальної форми, що представляє цілісну систему спеціальних адміністративних процесуальних правових відносин.

Характерні та вельми значущі для практики ознаки вжиття забезпечення позову даного інституту концептуально включаються до системи адміністративно-процесуальної форми, складові якої визначені КАС України.

Доцільно зауважити, що забезпечення позову в адміністративному судочинстві у науковій літературі не відносять до адміністративно-процесуальному примусу [130-133].

Дослідивши забезпечення позову як елемент адміністративно-процесуальної форми доцільно зробити висновки.

Адміністративно-процесуальна форма забезпечення позову в адміністративному судочинстві це процесуальна форма діяльності суду при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів, ґрунтується на принципі активності суду. Це свідчить про особливості адміністративно-процесуальної форми та про модель забезпечення позову як елемент захисту невідного суб'єкта у адміністративному спорі, характеризується підвищеною процесуальною активністю суду та обмеженою змагальністю сторін. Забезпечення позову як елемент адміністративно-процесуальної форми виступає як порядок застосування процесуальних інститутів та юридичних

засобів, що забезпечують як судовий захист прав, свобод та законних інтересів громадян, реалізуючи спеціальні завдання і привносить в систему організації та функціонування публічної влади належний порядок.

## **2.2. Класифікація видів забезпечення позову**

Система процесуально-правових засобів адміністративного судочинства включає досить різноманітні юридичні регулятори, що відрізняються своєрідністю юридичної природи, цільового призначення, структури, функцій та характеристик. Важливим методом дослідження є метод наукової класифікації, що дозволяє відобразити диференціацію та різноманіття.

О. С. Адамова зазначає, що класифікацію в праві можна розуміти як особливий метод, використання якого підвищує ефективність правового регулювання, як особливий прийом законодавчої техніки, є формально-юридичним розподілом правового матеріалу до обраного критерію на види, має на меті предметне відокремлення об'єктів правової сфери [134, с. 23].

Класифікація поділяється: за характером взаємозв'язку класифікаційних груп (ієрархічні); за ступенем обов'язковості для суб'єктів правовідносин (імперативні та диспозитивні); за характером визначеності взаємозв'язку класифікованих об'єктів (абсолютно визначені, невизначені, відносно визначені); за поширеністю (загальні та спеціальні); за часом дії (безстрокові та тимчасові); за джерелом фіксації (нормативно-правові; договірні; судові); залежно від походження (власні, рециповані, інноваційні).

Функціональна значимість класифікацій в адміністративному судочинстві полягає в раціоналізації взаємозв'язків суб'єктів правових відносин, забезпеченні узгодженості нормативно-правових актів, інформаційному та методичному забезпеченні правозастосування, стабілізації та підвищенні ефективності правового регулювання. Функції класифікації видів застосування позову охоплюють системоутворюючі, пояснювальні, пізнавальні, прогностичні, практичні аспекти та підстави класифікації – правову природу

видів застосування позову; емпіричні якості засобів застосування позову; предмет оцінки, процесуально-правову належність, юридичну техніку, будову, структурну складову видів засобів застосування позову; соціальну роль правового регулювання публічно-правових відносин тощо.

При формуванні класифікаційних підходів першочергове значення набуває проблема критеріїв конструювання, вибору закономірних характеристик, які дозволяють показати видові особливості певних категорій описуваних феноменів.

Види забезпечення позову, перелічені у главі 10 «Забезпечення позову» КАС України, доцільно розглядати відповідно до індивідуального призначення при вирішенні адміністративних справ, юридичного змісту та впливу на сторони в адміністративній справі, на забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів відповідних суб'єктів права та на здійсненість остаточного судового рішення у адміністративній справі.

Класифікувати процесуально-правові засоби видів забезпечення позову в адміністративному судочинстві можливо за різними критеріями класифікації.

Одним із таких критеріїв можна вважати особливості правової природи процесуальних засобів, специфіку юридичної форми об'єктивації. На цій підставі процесуальні засоби можуть бути класифіковані на нормативні засоби, правозастосовні засоби та засоби реалізації права.

Останні дві групи процесуальних інструментів можна поділити на інституційні та функціональні. Нормативні процесуальні правові засоби утворюють інструментальну основу механізму процесуально-правового регулювання. За юридичною природою є конструкціями позитивного права, виступають регулятивними елементами правових норм.

Доцільно зауважити, що С. А. Марцинкевич у дисертаційному дослідженні «Правові засади забезпечення позову в адміністративному судочинстві» зазначає, що ст. 151 КАС України має назву «Види заходів забезпечення», а у тексті статті мова йде про заходи забезпечення позову. У КАС України поняття «заходи забезпечення позову» однозначно не

сформульовано та використовується поряд з поняття «види забезпечення позову» [133, с. 51]. У статтях 155 і 157 КАС України використовується термін «заходи забезпечення».

Н. В. Заяць зазначає, що правові засоби є багатограним теоретико-правовим явищем, яке можна розглядати у юридичному (як сукупність правового інструментарію та формалізований результат діяльності суб'єктів) та соціальному (закріплюють цінності права, відображають певні інтереси та сприяють досягненню відповідного результату) аспектах. Правові засоби є субстанційними явищами правової дійсності різного рівня, вони мають певну функціональну спрямованість на вирішення соціальних завдань [135, с. 205].

Відповідно до статті 151 «Види забезпечення позову» КАС України позов може бути забезпечено:

- зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;
- заборонаю відповідачу вчиняти певні дії;
- заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;
- зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Зазначеним видам (засобам) забезпечення позову притаманні характеристики: інституційність; статичний характер, перебування у сфері належного; інформаційний характер. Особливості цієї групи процесуальних засобів безпосередньо детерміновані специфічними властивостями нормативного компонента правової форми захисту прав і законних інтересів не владних суб'єктів у публічно-правових відносинах з органами публічної адміністрації.

Нормативно-процесуальні види забезпечення позову відрізняються модельно-статичним характером, є правовими установами, які мають бути використані суб'єктами процесуальних відносин. Їх інформаційна сторона виявляється у передачі суб'єктом відомостей про можливі, обов'язкові або заборонені шляхи та механізми реалізації законних інтересів, досягнення орієнтирів, процедури, в яких ця реалізація може або повинна здійснюватися.

Ідеальний характер цих правових регуляторів пов'язаний з тим, що чинне законодавство формує лише модельні образи процесуальних дій, процедур, механізмів, які у сфері юридичної практики можуть бути піддані трансформації.

Види забезпечення позову передбачені ст. 151 КАС України ґрунтуються, як основні нормативно-правові засоби процесуально-правового регулювання, на принципах процесуального права та процесу. Останні розуміють у рамках процесуально-правової науки як ідеї правосвідомості чи правової науки, що визначають характер і порядок правового регулювання певного кола суспільних відносин.

У правовому регулюванні порядку розгляду та вирішення судом адміністративних справ, що впливають з публічних правовідносин важливими принципами позовного судочинства є принципи змагальності, рівноправності сторін та диспозитивності. В адміністративному судочинстві формальна рівність сторін має доповнюватись використанням компенсаційних процесуальних форм, що полегшують становище невідного суб'єкта спору. Це обумовлено необхідністю забезпечення принципу рівності учасників адміністративного судочинства та реалізації процесуальних прав слабкої сторони публічних матеріальних правовідносин. Для вирішення указаної проблеми застосовуються засоби забезпечення позову.

Частина 2 ст. 151 КАС України передбачає, що суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами. Суд повинен враховувати співвідношення прав, про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття забезпечення позову для заінтересованих осіб.

У законі міститься застереження, відповідно до якого передбачено випадки заборони на застосування заходу забезпечення позову за певними категоріями адміністративних позовів. Частина 2 ст. 151 КАС України не допускає забезпечення позову шляхом:

- зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету



Міністрів України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

- зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або, його посадовим особам при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку, іншим особам під час реалізації Фондом майна банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [136];

- зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків [137];

- зупинення рішень, актів Національного банку України, встановлення для посадових і службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій [138];

- зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення;

- зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик їх встановлення [139];

- зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, встановлення заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена Національної комісії відповідно до Закону

України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

- зупинення дії індивідуальних актів Міністерства фінансів України, прийнятих на виконання рішень Кабінету Міністрів про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, встановлення для Міністерства фінансів, його посадових і службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта [140];

- зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, прийнятих у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, встановлення для Національної комісії, її посадових і службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта [141].

Процесуально-правові заходи забезпечення позову є нормативними за природою інститутами, оскільки конструюються законодавцем і знаходять пряме закріплення у відповідних положеннях нормативно-правових процесуальних актів. Способи законодавчого закріплення процесуальних заходів може бути різними.

Можливі три види норм, що закріплюють адміністративно-процесуальні заходи: містять лише перелік найменувань видів; містять короткий опис сутності; виражають у тексті конкретний зміст. Види процесуального правового забезпечення позову закріплені у КАС України, але може бути виражено також у іншому процесуально-правовому інституті. Це знаходить відображення у Постановах Пленуму Верховного Суду [142].

Характерним нормативним процесуально-правовим інструментом щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві є процесуальні терміни, що встановлюються законом для здійснення процесуальних дій.

О. В. Кіріяк зазначає, що досягнення оптимального співвідношення оперативності та якості правозастосовної діяльності зумовлює необхідність

конкретизації змісту та уніфікації в ході практичної реалізації таких юридичних конструкцій, як «терміни» [143, с. 35].

Саме характер спору, як зазначає К. С. Пащенко, що є предметом розгляду адміністративного суду, вказує на правову доцільність швидкого реагування на порушення прав, свобод та інтересів осіб у публічно-правових відносинах, зволікання з яким призведе до нівелювання таких відносин, неможливості вчинити певні дії чи прийняти певні рішення або виконати завдання, поставлені перед тими чи іншими органами [144, с. 192];

Процесуальні терміни – це проміжки часу, протягом яких мають бути здійснені процесуальні дії. Терміни як юридичний засіб спрямовані на досягнення таких цілей, як гарантування правильного та своєчасного вчинення учасниками процесуальних правових відносин процесуальних дій (наприклад, у разі подання заяви про забезпечення позову до подання позовної заяви заявник повинен подати відповідну позовну заяву протягом десяти днів з дня постановлення ухвали про забезпечення позову ч. 2 ст. 153 КАС України) сприяння стійкості та визначеності правовідносин сторін, забезпечення реального втілення у життя суб'єктивних прав і свобод. Терміни встановлюються для суду, сторін та інших учасників процесу, для осіб, які приймають участь у справі.

Природа процесуальних термінів може бути різною. Прийнято розрізняти процесуальні терміни, встановлені законом (нормативні) та строки, встановлені судом, для осіб, що беруть участь у процесі (судові). Якщо вчинення процесуальних дій закон не встановлює певного терміну, може бути визначено судом. Прикладом є стаття 156 «Виконання ухвали про забезпечення позову» КАС України. Ухвала суду про забезпечення позову має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом. Така ухвала підлягає негайному виконанню з дня її постановлення незалежно від її оскарження та відкриття виконавчого провадження.

На думку В. М. Малихіної, специфіка процесуальних строків у судовому адміністративному процесі полягає в наявності дискреційних повноважень

судді щодо внесення змін до процесуальних строків за наявності підстав, встановлених законодавством [145, с. 134-135].

Ознакою класифікації засобів забезпечення позову може виступати сутність правової природа механізму правового регулювання забезпечення позову, що застосовується в адміністративному судочинстві. Засоби реалізації права та правозастосовні процесуальні засоби забезпечення позову виражаються в актах реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як самостійному елементі механізму правового регулювання.

У структурі правових інструментів забезпечення позову в адміністративному судочинстві розмежовують інституційні та функціональні процесуальні засоби. Інституційні процесуально-правові засоби за природою є документальними актами реалізації права чи правозастосовного характеру.

У порівнянні з нормативними інституційними правовими засобами вони відрізняються такою якістю, як індивідуальний характер, оскільки пов'язані з регламентацією індивідуально певних правових зв'язків суб'єктів або із закріпленням юридичних фактів, становлять конкретизовані моделі нормативно-правових інструментів. Зазначене знаходить вираз в ухвалах адміністративних судів. Наприклад, ухвала від 02.08.2021 р. № 520/14072/21 Харківського окружного адміністративного суд про відмову в забезпеченні позову [146].

Індивідуальні правові акти опосередковують абсолютну більшість процесуальних правовідносин, відображають зміст і результати практично всіх стадій юридичного процесу, окремих процесуальних дій. Процесуальні акти пов'язані з діями з реалізації права та правозастосовними діями, з актами діяннями, з юридично значущою поведінкою учасників правовідносин.

На думку О. О. Мандюка, дія індивідуального адміністративного акта – це його регулятивний вплив на поведінку адресатів акта, який полягає у виникненні, зміні чи припиненні конкретних прав та обов'язків. Тобто, лише з моменту початку дії індивідуального адміністративного акта він починає тягнути за собою юридично значимі наслідки та його можна вважати джерелом

індивідуально-правового регулювання [147, с. 184].

Подібну групу процесуальних інструментів можна охарактеризувати поняттям «функціональні процесуальні засоби». У навчальній та науковій літературі подібна група процесуально-правових засобів зазвичай позначається поняттям «процесуальні дії» [67; 74; 148-150].

У главі 10 «Забезпечення позову» КАС України до зазначеного відносяться зміст і форма заяви про забезпечення позову, які визначені у ст. 152 КАС України. Особливістю процесуальних дій щодо забезпечення позову є:

- процесуальні дії відбуваються у певній послідовності, які прямо передбачені законом, або впливають з логіки розвитку процесу у конкретній справі;
- виникнення юридичних наслідків – реальний результат здійснення процесуальної дії; процесуальні дії відбуваються у передбаченій законом процесуальній формі.

Водночас доцільно зауважити, що на думку А. В. Крусяна, формально-юридичний аналіз положень ст. 3 КАС України надає підстави зазначити, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється законодавством про адміністративне судочинство, до якого входять Конституція України, КАС України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України. Отже, відповідно до цієї статті, до законодавства про адміністративне судочинство не включаються підзаконні нормативно-правові акти. З цим положенням можна погодитись, виходячи з загальнотеоретичних та термінологічно-етимологічних уявлень щодо концепту «законодавство» [151, с.47-48].

Функціональні правові засоби, у даному випадку зміст і форма заяви про забезпечення позову, відображають особливості процесуального правового регулювання, оскільки в них виражена динамічна, процедурна сторона, без якої інституційні правові інструменти не мали жодної практичної цінності.

Сфера практики процесуально-правового регулювання забезпечення позову – реальність, де мета та засоби процесуального права набувають

конкретизацію через діяльність, певну юридично значиму активність учасників процесуальних дій та відносин поетапно трансформуючись у результати, що послідовно передбачено статтями 153-156 КАС України. У регулюванні поєднується стійкість та динамічність, інакше заходи забезпечення позову не будуть ефективними.

Ця обставина є аргументом на користь обґрунтованості поширення інструментальної методології на сферу реалізації засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. Правові засоби повинні охоплювати фрагменти ідеального та фрагменти реального.

Інституційні та функціональні процесуальні правові засоби забезпечення позову діалектично пов'язані в єдину систему, цілісний механізм процесуально-правового регулювання. Засоби-діяння є динамічним продовженням нормативних процесуальних інструментів, формою перекладу галузі юридичної практики, включення до структури процесуальних правових відносин.

А. В. Крусян пише, судові адміністративно-процесуальні правовідносини мають характеристики: функціональне призначення полягає в забезпеченні реалізації прав особи на судовий захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; за природою вони є динамічними, мають виключно активний характер, оскільки матеріальний зміст має прояв в активній поведінці суб'єктів; мають публічний характер, що має вираження у суб'єктному складі (оскільки суб'єктами цих відносин, окрім фізичної або юридичної особи, є адміністративний суд і суб'єкти владних повноважень), ці правовідносини спрямовані на задоволення не тільки інтересів особи, але й публічних інтересів; суб'єктний склад характеризується наявністю публічно-владного суб'єкта [23, с. 204; 152, с. 46-47].

Система функціонування адміністративного судочинства розглядає види забезпечення позову у контексті процесуальної юридичної практики як компоненти об'єктивовані на нормативному рівні правовими конструкціями, що є безпосередніми елементами процесуальних правових відносин та діяльності з реалізації права.

Регулятивні інститути процесуального права безглузді без практичної ефективної роботи. Юридичну практику неможливо уявити без відповідного нормативно-інструментального забезпечення. У системі забезпечення позову в адміністративному судочинстві це обумовлено статтею 155 «Заміна одного заходу забезпечення позову іншим» і статтею 157 «Скасування заходів забезпечення позову», статтею 158 «Відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову» КАС України з урахуванням ч. 2 зазначеної статті.

Діалектику інституційного та функціонального у процесуальній правовій формі реалізації забезпечення позову можна простежити на прикладі позову у адміністративному судочинстві. Під позовом у юриспруденції розуміється вимога про захист порушеного чи оскарженого права чи охоронюваного законом інтересу. Кодекс адміністративного судочинства України не дає визначення поняття «позов».

У більш точному та розгорнутому формулюванні у межах науки адміністративно-процесуального права позовом називається звернена до суду вимога винести рішення про визнання судом суб'єктивного права позивача та про присудження відповідача до вчинення певних дій, або про підтвердження судом наявності чи відсутності між позивачем і відповідачем певних правовідносин або про зміну або припинення правовідносин між позивачем та відповідачем.

Поняття позову є дискусійним у науці адміністративного процесу. Зокрема, О. В. Закаленко розрізняє поняття позову у матеріально-правовому сенсі (як звернене через суд до відповідача матеріально-правова претензія) і поняття позову у процесуально-правовому сенсі (як зверненої до суду вимога про захист порушеного чи оскарженого права) [153, с.14]. При такому підході матеріально-правова та процесуально-правова сторона позову постають як взаємопов'язані, але самостійні правові явища.

Інша група правознавців-процесуалістів обґрунтовують ідею про те, що позов є єдиним поняттям, що має дві сторони: процесуальну і матеріально-правову. О. Г. Костроміна та Г. О. Бабенко, зазначають, що враховуючи

матеріально-правовий та процесуально-правовий аспекти позову, адміністративний позов можна визначити як матеріально-правову вимогу позивача про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, звернену до адміністративного суду [81, с. 32].

Третя група авторів вважає, що позов як суто процесуальний правовий інститут досить охарактеризувати як вимогу захисту суб'єктивного права, звернену до суду. К. В. Легких вказує, що порівнюючи з іншими засобами, такими, як досудове (адміністративне) оскарження, можемо стверджувати, що адміністративні позови є: найбільш чітко визначеними і стандартизованими з точки зору процесуального законодавства; найбільш доступним з точки зору можливості звернення; в адміністративному провадженні найвищі показники розгляду справ по відношенню до отриманих позовів [154, с. 345].

Позов виступає тим правовим засобом, який порушує правозахисну діяльність суду. У зв'язку з цим позов можна розглядати як процесуально-правовий інструмент захисту суб'єктивного права. Процесуальне законодавство передбачає особливий порядок, у якого протікає названа «діяльність суду». Цей порядок отримав у юриспруденції назву «позовне судочинство».

Суб'єктивне право, передбачене нормою процесуального закону, реалізується у практичних актах-діях. У єдності ці групи інструментів утворюють складні за структурою процесуально-правові механізми досягнення мети забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

Одним із можливих класифікаційних критеріїв процесуальних правових засобів забезпечення позову може бути складність структурної будови.

На підставі цього критерію процесуальні інструменти можуть бути поділені на первинні та комплексні. Перша група процесуальних інструментів виявляється лише на рівні базових елементів процесуально-правової матерії та механізму процесуально-правового регулювання. Йдеться про процесуальні права, обов'язки, заборони та санкції.

Стаття 158 «Відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову» КАС України передбачає, що у випадку залишення позову без розгляду, а



також закриття провадження у справі з підстав, визначених Кодексом, або у випадку ухвалення рішення суду щодо повної або часткової відмови у задоволенні позову відповідач або інша особа, чії права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову, має право на відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, за рахунок особи, за заявою якої такі заходи забезпечення позову вживалися.

До подібних первинних процесуальних інструментів можна віднести, зокрема: право на звернення щодо забезпечення позову; право ведення справи через представника; право суду винести ухвалу щодо забезпечення позову до додання позовної заяви; скасування або зміна виду забезпечення позову та ін.

Названі та інші базові процесуальні інструменти утворюють регулятивну базу судового процесуально-правового регулювання. Вони не мають достатнього інструментального потенціалу для того, щоб забезпечити гарантоване досягнення необхідної мети. Сутність та призначення процесуального права потребує доповнення відповідними процедурними ресурсами, органічного включення до структур більш складних за складом процесуальних технологій.

Тільки як елементи останніх базові процесуальні засоби стають дієвим інструментальним ресурсом. Інструментальна структура механізму процесуально-правового регулювання забезпечення позову складається переважно зі складних за складом регулятивних комплексів. Як бачимо на прикладі статей: 152 «Зміст і форма заяви про забезпечення позову», 154 «Порядок розгляду заяви про забезпечення позову», 157 «Скасування заходів забезпечення позову» КАС України, яка складається з 8 частин.

Останні охоплюють певну кількість первинних юридичних інструментів у єдності з нормативними технологіями реалізації права. До цієї групи інструментів слід віднести процесуальні механізми, процесуальні процедури та процесуальні акти. Проблема правових механізмів як щодо самостійних юридичних явищ та різновиду комплексних правових засобів поставлена в теорії права відносно недавно, хоча сам термін «механізм» широко

використовується юристами для характеристики різноманітних явищ і процесів у правовій сфері суспільного життя.

Процесуально-правові механізми можна визначити як необхідні та достатні для досягнення мети процесуально-правового регулювання комплексу процесуально-правових засобів. При аналізі процесуального законодавства можна знайти значну кількість ідеальних нормативних моделей процесуально-правових механізмів, з яких суб'єктам пропонується задовольняти законні інтереси, реалізовувати права та виконувати обов'язки у межах адміністративно-юрисдикційного процесу. Зазначене охоплює положення частин 4 і 6 статті 151 «Види забезпечення позову» КАС України:

Заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупиняти, унеможливлувати або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів, всеукраїнського референдуму.

Не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають в (або мають наслідком) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру.

Це обумовлено дією Законів України «Про всеукраїнський референдум» та «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» [155; 156].

Характеризуючи сутність процесуально-правових механізмів реалізації видів забезпечення позову, можна орієнтуватися на загальні характеристики правових механізмів, до яких належать наступні:

- структура правового механізму складається з певної кількості первинних правових засобів;

- правовий механізм включає нормативно встановлені правові засоби та елементи реалізації права, акти юридично значимої діяльності суб'єктів;
- системність правового механізму, що передбачає цілісність, взаємозв'язок і взаємодію окремих компонентів;
- правовий механізм сконструйований для реалізації певної юридичної мети;
- динамічна, функціональна природа правового механізму;
- зв'язок з правовими процедурами, наявність певного алгоритму дії правового механізму, який передбачає які засоби, на якому етапі та за яких умов мають бути задіяні, що зазначено у статті 150 «Підстави забезпечення позову» КАС України.

Різновидом процесуальних правових засобів є процесуально-правовий режим. Цей інструмент за природою носить суто процесуальний характер і невідомий матеріальному праву. Процесуально-правовий режим визначається у юридичній літературі як особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, спрямований на реалізацію норм матеріального права і заснованих на них матеріальних правовідносин, що охороняється від порушень правовими санкціями.

Д. О. Давидов зазначає, що процесуально-правовий режим – це особливий порядок процесуально-правового регулювання діяльності суб'єктів та учасників юридичного процесу, заснований на певному поєднанні правових засобів і способів правового регулювання, гарантій і принципів, спрямований на оптимальне вирішення юридичних справ. Він є забезпечувальним механізмом всіх видів юридичної діяльності, і це вже практично не галузевий, а загальнотеоретичний підхід до визначення сутності та змісту процесуального режиму [157, с. 203].

Правовий механізм та процесуально-правовий режим мають спільні риси: вони представляють системи, складні за структурою утворення, що охоплюють ряд взаємозалежних і взаємодіючих ланок; є правовими за природою феноменами, оскільки опосередковані правовою формою; характеризуються

цілеспрямованістю, орієнтацією для досягнення конкретних юридично значимих результатів; відрізняються службовим характером. Засоби забезпечення позову визначаються певним процесуально-правовим режимом.

Правові механізми слід відрізнити від процесуально-правових режимів. Основний критерій такої різниці полягає у диференціації структурно-змістовного компонента даних явищ.

Якщо процесуально-правовий режим – це нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що складається з послідовно змінних актів поведінки, то правовий механізм – складніший за матеріальною структурою феномен, представлений комплексом правових засобів, за допомогою практичної дії якого досягається конкретний результат.

Логічний структурний зміст процесуально-правового режиму щодо змісту та форми заяви про забезпечення позову (ст. 152 КАС України) представлено нормативно позначеними стадіями, юридично змодельованими етапами, що утворюють алгоритм, яким розвиватиметься діяльність суб'єктів правовідносин. Це характеризує формальний бік юридичної практики, відбиває етапи та послідовність організації.

Правовий механізм головним чином представляє інструментальний феномен, змістовний аспект якого представлений певною конструкцією юридичних засобів, матеріально-правового та процесуально-правового характеру, що охоплено статтями глави 10 «Забезпечення позову» Кодексу адміністративного судочинства України.

Ступінь структурної складності різних правових механізмів не є однорідним. У зв'язку з цим у структурі багатьох можна назвати прості інструментальні комплекси. Масштабний процесуальний механізм судового розгляду може бути логічно підрозділений на окремі механізми: подання заяви про забезпечення позову (ч. 1 ст. 153 КАС України), порядок розгляду заяви про забезпечення позову (ст. 154 КАС України), виконання ухвали про забезпечення позову (ст. 156 КАС України), скасування заходів забезпечення позову (ст. 157 КАС України).

Особливими комплексними правовими юрисдикційними інструментами є процесуальні правові акти-документи. Невід'ємною рисою будь-якого процесуального провадження є закріплення отриманих у стадіях результатів правового регулювання. Подібна формалізація проводиться за допомогою правових документів з використанням відповідних прийомів юридичної техніки.

Процесуальні документи щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві повинні відповідати встановленим вимогам: бути законними та обґрунтованими, містити чітко, ясно та грамотне викладення відомостей, забезпечувати певну структуру та логіку викладу змісту, містити необхідні реквізити. Процесуальне законодавство перераховує такі вимоги у статтях: 150 «Підстави забезпечення позову», 152 «Зміст і форма заяви про забезпечення позову», 153 «Порядок подання заяви про забезпечення позову», 154 «Порядок розгляду заяви про забезпечення позову» КАС України.

Визначальними функціями процесуальних документів є фіксаційна та динамічна – зміна чи припинення процесуальних правовідносин.

Серед процесуально-правових інструментів є особлива група засобів, які можна назвати міжгалузеві, оскільки вони функціонують у різних галузях процесуального права. Наявність подібних регулятивних елементів у різних галузях процесуального права обумовлено особливостями процесуальної юридичної форми, подібністю важливих показників багатьох галузей. Види забезпечення позову в адміністративному судочинстві у процесуальному аспекті подібні до забезпечувальних заходів у цивільному процесуальному та господарському процесуальному праві.

За такими критеріями як ступінь поширеності в правовій системі та значимість у юридичній практиці процесуальні правові засоби забезпечення позову можна класифікувати на основні та допоміжні.

Перша група юридичних інструментів представляє поширені і важливі регулятивні конструкції, з яких виробляється процесуальне правове регулювання і досягаються мети учасників юридичного процесу. Щодо теми

дослідження – це норми, які визначають: підстави забезпечення позову (ст. 150 КАС України), форму і зміст позовної заяви (ст. 153 КАС України), порядок розгляду позовної заяви (ст. 154 КАС України), виконання ухвали про забезпечення позову (ст. 156 КАС України).

Друга група процесуальних засобів виконує функцію, що гарантує, оскільки їх основне призначення полягає у створенні необхідних умов для безперешкодного функціонування базових процесуальних правових засобів (частини 2, 3, 4, 5, 6 ст. 151 «Види засобів забезпечення» КАС України).

Функціональне призначення правових регуляторів є підставою для класифікаційного поділу процесуальних правових засобів на регулятивні та охоронні. Першим притаманне виконання основної регулятивної функції позитивного права, що виражається у формалізації відповідних нормативних моделей процесуальних правових відносин, закріплення на законодавчому рівні комплексу відповідних правових інституцій, базових процесуальних правових засобів. Це особливий процесуальний порядок, що дозволяє поєднати приватні та публічні інтереси при дотриманні основних правил і принципів здійснення правосуддя. Ефективність захисту приватної особи в цих спорах залежить не стільки від того, яким судом вона здійснюється, скільки від того, за якими правилами, в якому порядку здійснюється такий захист, які при цьому встановлені гарантії [158, с. 33].

Група охоронних процесуальних засобів мають призначення на реалізацію охоронного потенціалу права і застосовуються на практиці у випадках збоїв у роботі механізму процесуально-правового регулювання. У використанні таких інструментів найбільш яскраво проявляється правозахисна функція процесуального права. У главі 10 «Забезпечення позову» КАС України статті 150, 152, 153 доцільно віднести до першої групи.

Процесуальне законодавство спрямоване на скорочення випадків необґрунтованого забезпечення та відмови у забезпеченні позову та оптимізацію порядку розгляду заяви про забезпечення позову, з урахуванням уніфікації та диференціації процесуального законодавства.

Це дозволяє реалізувати стандарти принципів процесуальної рівноправності сторін та справедливості, підвищити ефективність заходів забезпечення позову.

Функціональні характеристики кожної з вищезгаданих груп процесуальних засобів можуть бути більш детально диференційовані. Можливим класифікаційним критерієм процесуально-правових засобів забезпечення позову можуть бути суб'єкти, які використовують їх у рамках різновиду процесу, на певних стадіях.

Процесуально-правові інструменти забезпечення позову в адміністративному судочинстві можуть бути диференційовані за іншими критеріями, тому наведені в даному підрозділі роботи їхньої класифікації не утворюють закінченого переліку.

Судова практика з адміністративних справ, розвиток законодавства про адміністративне судочинство, внесення правових новел до правил розгляду та вирішення адміністративних справ, включення до КАС України нових видів проваджень за окремими категоріями адміністративних справ сприятимуть законодавчому закріпленню нових видів забезпечення позову.

Узагальнивши класифікацію видів забезпечення позову в адміністративному судочинстві доцільно зробити висновки.

Види забезпечення позову, перелічені у главі 10 «Забезпечення позову» КАС України, доцільно розглядати відповідно до індивідуального призначення при вирішенні адміністративних справ, юридичного змісту та впливу на сторони в адміністративній справі, на забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів відповідних суб'єктів права та на здійсненість остаточного судового рішення у адміністративній справі. Класифікація є обов'язковою передумовою створення ефективного механізму реалізації досягнень правової науки у законотворчості та процесі застосування видів забезпечення позову.

Класифікувати процесуально-правові засоби видів забезпечення позову в адміністративному судочинстві можливо за різними критеріями класифікації.

За допомогою аналізу наукової літератури щодо предмету дослідження у

контексті класифікації видів забезпечення позову доцільно визначити ознаки – системоутворюючі, пояснювальні, пізнавальні, прогностичні, практичні аспекти та підстави класифікації – правова природа ознак видів забезпечення позову; емпіричні якості засобів забезпечення позову; предмет застосування видів забезпечення позову, процесуально-правова належність, юридична техніка, будова, структурна складова видів засобів застосування позову; соціальна роль у правовому регулюванні публічно-правових відносин тощо.

Різноманітність видів забезпечення позову визначається складністю та різноманіттю правовідносин, до яких вступають учасники публічно-правових спорів. Кожен окремий вид забезпечення позову, більшою чи меншою мірою, відбиває специфіку відповідних правовідносин.

Незважаючи на множинність видів забезпечувальних заходів, усім властива терміновість та тимчасовість. Терміновість відбиває спрямованість на негайний захист, запобігання порушення, недопущення ще більших негативних наслідків. Тимчасовість характеризує темпоральний характер, що запобігає довільному та необмеженому застосуванню засобів та заходів, що перешкоджає перетворенню їх на засіб зловживання правами.

Види забезпечення позову нерозривно пов'язані з позовом, процесуальна доля якого безпосередньо впливає на них. Від обґрунтованості та доведеності позовних вимог залежить ймовірність застосування судом певного виду забезпечення позову, ефект яких якраз опосередковує позов. Ознака пропорційності забезпечувальних заходів впливає саме з позовної вимоги.

### **2.3. Підстави та порядок застосування правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві**

Н. В. Заяць у дослідженні «Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання» зазначає, що за різних правових систем, достатньо високій інституціоналізації правових явищ той чи інший правовий засіб виступає у різному вигляді залежно від рівня, на якому розглядається



юридичний інструментарій. Таких рівнів є три: по-перше, рівень первинних правових засобів – елементів механізму правового регулювання в цілому (це, перш за все, юридичні норми, а також суб'єктивні юридичні права та юридичні обов'язки), при цьому правові засоби тут – це загальний напрям вирішення життєвої проблеми; по-друге, рівень правових форм, що склалися, який нормативно виражений у вигляді інститутів – окремих утворень, що є юридично дієвими формами вирішення життєвих проблем (наприклад, договір як спосіб організації роботи); по-третє, операціональний рівень – конкретні юридичні засоби, що є безпосередньо в оперативному розпорядженні тих чи інших суб'єктів [135, с. 203].

Правові засоби забезпечення позову доцільно розглянуто у трьох рівнях: як елементи механізму правового регулювання через завдання, функції та юридичне значення (розглянуто у підрозділі 1.3); як правову форму щодо адміністративно-процесуальної форми (розглянуто у підрозділі 2.1); як операціональні засоби.

У контексті операціонального рівня в Кодексі адміністративного судочинства України визначаються загальні умови, підстави та порядок прийняття забезпечення позову в адміністративному судочинстві: заява про вжиття забезпечення позову; розгляд заяви про вжиття забезпечення позову; виконання ухвали суду про вжиття забезпечення позову; вжиття забезпечення позову; скасування забезпечення позову; оскарження ухвал суду про застосування або скасування вжиття забезпечення позову; заміна одного заходу забезпечення позову іншим.

Застосування судом забезпечення позову щодо вчинення окремої процесуальної дії відбувається відповідно до процесуальних норм, що визначають умови, підстави та порядок прийняття забезпечення позову.

Позивач, клопочачи про вжиття забезпечення позову, здійснює: по-перше, право на судовий захист (ч. 1 ст. 5 КАС України), коли очевидна небезпека порушення прав, свобод і законних інтересів позивача або невизначеного кола осіб, на захист прав, свобод та законних інтересів яких

подано позовну заяву, а по-друге – право на заяву такого клопотання (ст. 152).

Умовами застосування судом забезпечення позову в адміністративному судочинстві є передумови, що виникають із правової можливості для особи скористатися правом на захист своїх інтересів через направлення аргументованого клопотання про вжиття забезпечення позову, аби виключити в майбутньому ситуацію нездійсненності остаточного судового рішення з адміністративної справи.

Законодавець не встановив і не визначив термін «підстави застосування» судом забезпечення позову, тому для уточнення юридичного змісту доцільно звернутися до аналогічного процесуального інституту, що діє у господарському процесі.

Підставами вжиття забезпечення позову називають права особи, яка звертається до суду з клопотанням застосування забезпечувальних заходів.

У спеціальній літературі з проблем застосування забезпечувальних заходів у господарському процесі підстави застосування забезпечувальних заходів поділяють на дві групи:

- підстави пред'явлення клопотання щодо застосування заходів забезпечення: належний суб'єктний склад, дотримання процедурних правил заяви клопотань щодо застосування забезпечувальних заходів;

- підстави задоволення даного клопотання [159].

Дослідники наголошують на твердженні, що необхідними умовами застосування цивільно-правових забезпечувальних засобів є взаємозв'язок із забезпечуваними матеріально-правовими вимогами, пропорційність та адекватність цим вимогам [160].

Наголошуються на конкретних передумовах для практичного задоволення заявленої вимоги про встановлення виду забезпечення позову. Серед умов зазначеної групи вирізняються:

- обґрунтованість заявлених позивачем вимог;
- пропорційність бажаного для позивача заходу забезпечення позовних вимог і обставин справи, що розглядається судом;

- правова поведінка та характер дій відповідача, які стали очевидними до моменту подання до суду позову та до направлення клопотання про встановлення забезпечувальних заходів.

На думку О. Ю. Одосій, підставами застосування забезпечувальних заходів є загальні передумови права на звернення до суду із заявою про доцільність та необхідність застосування таких заходів [161, с. 32].

У господарському процесі пропорційність заходів забезпечення може поєднуватися з характером, обсягом, масштабом майнових вимог, для забезпечення яких пропонується їх прийняття [162, с. 131].

Пропорційність забезпечення заявленої вимоги полягає у відповідності майнового інтересу заявника щодо засобів та заходів, які на клопотання може застосувати господарський суд.

Суд оцінює пропорційність, виходячи з таких умов, як: співвідносність забезпечувального заходу з правами та інтересами заявника, про захист яких він просить; вартість майна, на яке заявник вимагає накладити арешт; майнові наслідки встановлюваного для боржника заборони вчинення певних дій; інші критерії. Пропорційність вживаних засобів та заходів забезпечення позовних вимог виявляється у досягненні оптимальної відповідності можливих обмежень прав та інтересів відповідача або інших осіб основним цілям застосування забезпечення позову [163].

Щодо забезпечення позову як підстави можна виділити:

- відповідність вимогам, що містяться в заяві позивача;
- відповідність обсягу та основних адміністративно-матеріальних факторів забезпечення позову до змісту та характеру позовних вимог; при забезпеченні принципу пропорційності забезпечення позову, що містяться в позовній заяві вимогам однієї з важливих рис є досягнення відповідності примусового потенціалу конкретного виду забезпечення позову можливим проявам порушень прав, свобод і законних інтересів позивача;
- наявність безпосереднього зв'язку забезпечення позову з предметом позову (предметом адміністративного або іншого публічно-правового спору);

- необхідність та достатність запланованих до прийняття заходу забезпечення позову для повноцінного виконання судового акту;

- пропорційність настання можливих наслідків для відповідача (або для інших осіб, для забезпечення приватних і публічних інтересів) – у разі прийняття судом забезпечення позову, та для позивача – у разі неприйняття забезпечення позову.

При виявленні судом у ході розгляду заяви про прийняття забезпечення позову відсутності реального взаємозв'язку забезпечення позову, бажаних адміністративним позивачем для застосування, та предмета позовної заяви, відсутності відповідності цих заходів предмету позову виникають підстави для відмови у застосуванні забезпечення позову (ст. 154 КАС України).

Підстави вжиття забезпечення позову в адміністративному судочинстві встановлено процесуальним законом (ст. 150 КАС України).

Це обґрунтовані заявником обставини, що виникли внаслідок адміністративно-правової спору, конкретної правової ситуації, що дозволяють суду сформулювати переконання у необхідності застосування визначених у процесуальному законі виду забезпечення позову [164].

Підставами для прийняття забезпечення позову за позовною заявою можна вважати:

- явну небезпеку заподіяння шкоди правам, свободам і законним інтересам позивача або невизначеного кола осіб, на захист інтересів яких подано заяву, хоча законодавець у ст.150 «Підстави забезпечення позову» КАС України не встановлює шкоди як ознаку;

- неможливість або скрутність здійснення захисту прав, свобод і законних інтересів позивача без прийняття забезпечення позову (ст. 154 КАС України);

- можливість появи ситуації ускладнення чи неможливості виконання підсумкового рішення суду у адміністративній справі у разі неприйняття забезпечення позову.

Остання з перерахованих підстав у КАС України не вказується. Однак можна припустити очевидну необхідність використання у судовій практиці.

Суд може відмовити у задоволенні заяви про вжиття забезпечення позову, якщо встановлено відсутність підстав для застосування.

На відміну від ГПК України КАС України не називає вищевикладені положення щодо прийняття забезпечення позову як підстави та вказує на те, що суд може застосувати забезпечення позову у розглянутих вище випадках. Конструкція даної адміністративно-процесуальної норми сприятиме ефективності правосуддя в адміністративних справах і однакової, несуперечливій судовій практиці вжиття забезпечення позову.

Багаторічний досвід процесуальної правової регламентації забезпечувальних заходів у цивільному та господарському процесах, надавав законодавцям – творцям КАС України об’ємну та повноцінну правову інформацію про юридичну якість та значення у судовій практиці терміну «заснування забезпечувальних заходів» [165; 166].

Вчені роблять висновок про необхідність поділу матеріальних та процесуальних підстав для встановлення судом засобів та заходів забезпечення позовних вимог. Матеріально-фактична складова забезпечення позову полягає у бажанні отримати кінцевий шуканий результат застосування забезпечувальних заходів, які виявляються у вигляді відповідних конкретних рішень чи дій. Процесуальна складова розглядається як право особи звернутися з клопотанням про вжиття заходу забезпечення позову. Це процесовзаємодіючі норми матеріального права в контексті реалізації процесуальних юридичних фактів при здійсненні цивільного судочинства [167].

Необхідність і достатність забезпечення позову є обов’язковими характеристиками підстав застосування заходів та їх ефективності [168, с. 179; 169]. Забезпечення позову необхідно застосовувати при настанні зазначених у законі підстав (ст. 150 КАС України).

У широкому сенсі необхідність та достатність забезпечення позову відносяться до характеристики умов судового застосування. Необхідність прийняття забезпечення позову у конкретній адміністративній справі демонструє реальну можливість настання несприятливих наслідків для

позивача чи невизначеного кола осіб, на захист прав, свобод і законних інтересів яких подано адміністративний позов. Прикладом зазначеного є постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28 травня 2020 року справа № 640/11643/19 адміністративне провадження № К/9901/4128/20 [170].

Необхідність та важливість для захисту прав, свобод і законних інтересів позивача, своєчасність вжиття забезпечення позову характеризують стислість терміну та особливості розгляду відповідної заяви.

Виділяються дві обставини: клопотання про вжиття забезпечення позову розглядається судом окремо від інших вимог, що містить позовна заява; дане клопотання розглядається не пізніше наступного робочого дня після дня прийняття судом до провадження позову (ч. 1 ст. 154 КАС України).

На думку М. В. Коваліва, достатність забезпечення позову проявляється у забезпеченні судом повноти та всебічності правового захисту позивача [171, с. 30]. Залежно від категорії адміністративних справ достатність забезпечення позову ґрунтується на критерії досягнення мети судового оскарження рішень, дій (бездіяльності) органів публічної влади та їх посадових осіб, здійснення судового контролю законності та обґрунтованості реалізації публічних повноважень.

У провадженнях за окремими категоріями адміністративних справ достатньою буде заборона застосування щодо позивача конкретної правової норми нормативно-правового акту, що оспорюють. В іншому провадженні у адміністративній справі достатнім стає призупинення дії оскаржуваного рішення у тій частині, що відноситься до позивача; призупинення вчинення щодо позивача дії, що оспорюють, представляє достатній рівень захисту у разі, якщо разом з прийняттям даного виду забезпечення позову усувається ризик заподіяння позивачу несприятливих наслідків [172, с. 88].

Застосовані види забезпечення позову достатні тоді, коли повною мірою, послідовно та всебічно забезпечується судовий захист позивача від настання несприятливих наслідків через юридичну дію прийнятих рішень органів

публічної влади або вчинених посадовими особами, державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування дій (бездіяльності). У більш розгорнутому плані, достатність засобів забезпечення позову характеризується такими властивостями, як співвідносність застосовуваного судом конкретного виду забезпечення позову із заявленою вимогою та пропорційність.

Пропорційність вживаного забезпечення позовних вимог виявляється у досягненні оптимальної відповідності можливих обмежень прав та інтересів відповідача або інших осіб основним цілям застосування заходів забезпечення [173; 174].

Система та принципові особливості адміністративного судочинства, відмінності в характері аналізованих судами адміністративних справ зумовили розгляд пропорційності конкретних засобів та заходів забезпечення позову заявленим позовним вимогам з позиції критеріїв точності визначення засобів та юридичних параметрів забезпечення позову: по-перше, застосування загальних засад забезпечення позову, наприклад, дія оспорюваного рішення зупиняється повністю або у частині; забороняються певні дії; по-друге, встановлення формально ясних характеристик правовідносин, тобто йдеться про розміри, суми та інші точні характеристики публічних спорів, позовів, заявлених позовних вимог та адекватних видів забезпечення позову.

Пропорційність планованих до застосування засобів забезпечення позову позовним вимогам та обов'язковий облік наслідків застосування вказуються як на визначальні в судовій практиці щодо вжиття забезпечення позову [175].

Наприклад, таке забезпечення позову, як заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору щодо заборони громадського об'єднання (ч. 2 ст. 28 «Заборона громадського об'єднання» Закону України «Про громадські об'єднання»), не повинно застосовуватись у разі заяви уповноваженим органом позовної вимоги щодо припинення діяльності, адже застосування такого забезпечення позову на практиці означало фактичне задоволення позову ще до ухвалення судом рішення у справі [176; 177, с. 5-6].

Розрахунки об'єднань громадян, пов'язані з господарською діяльністю

або трудовими договорами, відшкодування збитків, заподіяних їхніми діями, сплата податків, зборів, штрафів – все це не порушується прийнятими судом забезпечення позову щодо ст. 151 КАС України відповідного об'єднання громадян або заборони їм вчинення конкретних дій [178].

Забезпечення позову заборонаю іншим особам вчиняти дії може призвести до повної заборони діяльності відповідної організації, що може означати заборону проведення зборів, мітингів, демонстрацій, пікетування і інших публічних заходів.

Конституційний Суд України зазначає, що ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства має переслідувати легітимну мету, бути пропорційним і враховувати баланс приватних та публічних інтересів [179].

Як відомо, забезпечення позову може застосовуватися судом за заявою особи про необхідність застосування (ч. 1 ст. 150 КАС України), тобто особа вказує причину звернення до суду із заявою про необхідність вжиття забезпечення позову. Позивачу слід обґрунтувати необхідність та своєчасність застосування конкретного виду забезпечення позову (ч. 1 ст. 152 КАС України).

Аналіз адміністративних справ показує, що винесення судами ухвал про відмову у застосуванні забезпечення позову обумовлено, в основному, тим, що громадяни, які заперечують, наприклад, дії державного або приватного виконавця, подають невмотивовані клопотання про вжиття забезпечення позову [180; 181; 182].

Від імені позивача заяву про застосування судом забезпечення позову може подати представник за наявності повноваження. Право представника на направлення до суду заяви про доцільність вжиття забезпечення позову обов'язково має бути зазначено у довіреності (ст. 59 КАС України) [183, с. 149].

Суд приймає рішення про прийняття забезпечення позову, ґрунтуючись на заяві позивача чи особи, яка звернулася до суду з метою захисту прав інших осіб або невизначеного кола осіб. Передбачені законом заходи забезпечення позову можуть бути прийняті суддею за заявою особи, яка бере участь у справі



та з власної ініціативи (ч.1 ст. 150 КАС України).

У КАС України встановлюються форма та зміст заяви про застосування заходів правового судового захисту. Заява про застосування виду забезпечення позову подається до суду одночасно з адміністративним позовом, до розгляду судом адміністративної справи по суті, до набуття чинності судом рішення в законну силу.

Позовна заява може містити клопотання щодо вжиття забезпечення позову. КАС України визначає для позивача різні можливості процесуального оформлення вимоги щодо прийняття судом забезпечення позову:

- подання окремої заяви про застосування судом забезпечення позову (або заяви, що містить клопотання про встановлення забезпечення позову);
- направлення до суду позовної заяви, яка містить безпосередньо вимогу щодо вжиття забезпечення позову.

Сама заява про вжиття забезпечення позову має включати таку інформацію: найменування суду, до якого подається заява; відомості про позивача та відповідача; предмет позову; причина поведження із заявою про вжиття забезпечення позову; обґрунтування причини звернення із заявою; вказівку позивачем виду бажаної для застосування конкретного виду забезпечення позову за позовною заявою; перелік документів, що додаються до заяви. Форма заяви визначена у ст. 152 «Зміст і форма заяви про забезпечення позову» КАС України.

Особа, яка подала заяву про вжиття забезпечення позову за позовною заявою, зобов'язана її підписати. Якщо заяву підписано представником позивача, то у цьому випадку необхідно додавати довіреність або інший документ, який підтверджує повноваження представника на підписання заяви [184, с. 77].

Якщо клопотання про вжиття забезпечення позову викладено безпосередньо у заяві, воно має включати до змісту обґрунтування причини звернення із заявою про вжиття забезпечення позову та найменування конкретного виду забезпечення позову.

Дотримання вимог, що пред'являються до форми та змісту заяви про вжиття забезпечення позову, є обов'язковим. В іншому випадку заява може бути залишена без руху. Інформація про це має бути негайно надіслана особі, яка звернулася із заявою.

Слід врахувати загальний підхід до організації процесу: вся судова діяльність на даному етапі адміністративного судочинства повинна здійснюватися за обов'язкового дотримання визначених у КАС України правил підготовки та вирішення судами адміністративних позовних заяв.

КАС України визначає, що не буде вважатися заміною судді розгляд заяви про вжиття забезпечення позову іншим суддею у порядку взаємозамінності у випадках, що не терплять зволікання.

Чуттєвим чинником, який вплинув на організаційно-правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві України є впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» (далі – ЄСІТС) дозволяє подавати до суду заяву про вжиття забезпечення позову, підписану електронним підписом у порядку, встановленому законодавством України, у вигляді заповнення форми, розміщеної на офіційному сайті суду в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет [185, 186; 187].

У газеті «Голос України» від 04.09.2021 року № 168 (7668) Вищою радою правосуддя опубліковано оголошення про початок функціонування трьох підсистеми (модулів) ЄСІТС – «Електронний кабінет», «Електронний суд», підсистеми відеоконференцзв'язку.

Абзацом 3 підп.15.17 п.15 ч.1 розділу VII Перехідних положень КАС України, окремі підсистеми (модулі) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи починають функціонувати через 30 днів з дня опублікування Вищою радою правосуддя у газеті «Голос України» та на веб-порталі судової влади України оголошення про створення та забезпечення

функціонування відповідної підсистеми (модуля) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Про початок функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи у складі всіх необхідних для її повного функціонування підсистем (модулів) Вища рада правосуддя публікує оголошення у газеті «Голос України» та на веб-порталі судової влади України. Зазначені в оголошенні Вищої ради правосуддя підсистеми (модулі) ЄСІТС почали офіційно функціонувати з 05 травня 2021 року.

Частина 6 ст. 18 КАС України передбачає, що адвокати, нотаріуси, приватні виконавці, судові експерти, державні органи та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання державного та комунального секторів економіки реєструють офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в обов'язковому порядку.

Абзацом 2 ч. 8 ст. 18 КАС України передбачено, що особи, які зареєстрували офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, подають процесуальні та інші документи, письмові та електронні докази, вчиняють інші процесуальні дії в електронній формі виключно за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, з використанням власного електронного підпису, прирівняного до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги», якщо інше не визначено Кодексом.

Відповідно до п.10 розділу III Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) ЄСІТС (далі – Положення), адвокати, нотаріуси, приватні виконавці, судові експерти, державні органи та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання державного та комунального секторів економіки реєструють свої офіційні електронні адреси в ЄСІТС в обов'язковому порядку. Інші особи реєструють свої офіційні електронні адреси в ЄСІТС у добровільному порядку.

Згідно до п.16 розділу III Положення процесуальні документи та докази можуть подаватися до суду в електронній формі, а процесуальні дії - вчинятися

в електронній формі виключно за допомогою ЄСІТС з використанням власного кваліфікованого електронного підпису, прирівняного до власноручного підпису, за винятком випадків, передбачених процесуальним законом.

З 05 жовтня 2021 року державні органи та органи місцевого самоврядування зобов'язані зареєструвати свої офіційні електронні адреси в ЄСІТС в обов'язковому порядку та вчиняти процесуальні дії виключно в електронній формі.

До аналогічних правових висновків дійшов Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду при розгляді справи №540/461/21 в ухвалі від 02.11.2021 року.

Суд має право за своєю ініціативою до ухвалення остаточного рішення у адміністративній справі (або до примирення сторін) прийняти забезпечення позову. Проте відповідно до ч. 1 ст. 157 КАС України суд може за власною ініціативою скасувати забезпечення позову. Право прийняття забезпечення позову з власної ініціативи встановлено під час розгляду окремих категорій адміністративних справ.

Враховуючи публічно-правові характеристики взаємовідносин фізичних та юридичних осіб з органами публічної влади та їх посадовими особами, у певному сенсі підпорядковане органу публічної влади становище позивача, доцільно як загальне процесуальне правило у всіх адміністративних справах надати суду, у провадженні якого знаходиться адміністративне справа, право з власної ініціативи застосовувати забезпечення позову.

Дане право суду може бути засноване на обліку характеру та сутності спорів, що виникають з публічних правовідносин, особливих параметрах самої сфери публічних правовідносин, де зароджуються та формуються публічно-правові спірні ситуації. Такий підхід відповідатиме яскраво вираженій у КАС України тенденції щодо забезпечення активності суду у розгляді та вирішенні адміністративних справ та сприятиме ефективному вирішенню встановлених у ст. 2 КАС України завдань адміністративного судочинства.

У КАС України можуть бути встановлені конкретні умови, при виявленні

яких суд має право за власною ініціативою прийняти рішення про забезпечення позову у відповідній адміністративній справі.

У науковій юридичній літературі розглядалося питання про те, чи мають письмові роз'яснення органів виконавчої влади нормативно-правовий характер, а внаслідок цього чи допустима їх перевірка у порядку судового оскарження нормативно-правових актів [188-191].

Конституційний Суд України обґрунтовував рішення тим, що акти органів виконавчої влади, які мають нормативні властивості та містять роз'яснення законодавства, що є, по суті, офіційним тлумаченням конкретних положень законодавства, можуть суперечити їх дійсному змісту, що може створювати основу для відмови особам у судовому захисті на підставі однієї лише невідповідності таких актів формальним вимогам, що висуваються до нормативно-правових актів органів виконавчої влади: за формою, суб'єктом, порядком прийняття, реєстрації і опублікування.

М. М. Хиля запропонував вузький підхід до розуміння нормативних актів суб'єкта владних повноважень, що охоплюється межами розуміння терміну нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а тому його предметом є лише ті нормативні акти, що призвели, або могли б призвести до виникнення публічно-правового спору, одним із обов'язкових учасників якого є суб'єкт владних повноважень [192, с. 180-181].

Акти органів виконавчої влади, які формально не належать до нормативно-правових актів, але фактично мають нормативні властивості у яких роз'яснюються норми законодавства можуть оскаржувати у порядку, встановленому процесуальним законодавством для оскарження нормативно-правових актів [193]. Даний приклад із судової практики характеризує складність адміністративного законодавства, що встановлює види правових актів управління, правовий режим прийняття, набрання чинності, дії, порядок судового оскарження залежно від правового змісту та юридичного значення в адміністративній практиці.

Правова невизначеність у питаннях про підстави та умови судового

оскарження правових актів публічного управління може порушувати конституційні гарантії права осіб на судовий захист.

Активність суду у провадженні у адміністративних справах може гарантувати всебічний аналіз матеріалів адміністративної справи, наприклад, оскарження нормативно-правових актів. Відповідно до ч. 10 ст. 264 КАС України суд, перевіряючи законність положень нормативно-правового акту, що оспорюють не пов'язаний перевіркою лише підстав та доводів, що зазначені у позовній заяві про визнання нормативно-правового акту не чинним. Суд з'ясовує у повному обсязі встановлені ст. 264 КАС України обставини (наприклад, чи дотримано вимог до нормативно-правових актів, що визначають форму та вид прийнятого уповноваженим органом нормативно-правового акту, процедуру його прийняття [194]).

Обов'язок доведення деяких обставин, пов'язаних із дотриманням вимог щодо прийняття нормативно-правових актів, покладається на орган, посадову особу, які прийняли нормативно-правовий акт, що оспорюють.

У рамках провадження за позовом про оскарження нормативно-правового акту суд має право прийняти забезпечення позову у вигляді заборони застосування оскаржуваного нормативно-правового акту або його положень щодо позивача. Не береться до уваги обставина, відповідно до якої подання до суду заяви про оскарження нормативно-правового акту не зупиняє реальної дії зазначеного акту.

Сформовані у КАС України форма, система, структура адміністративного судочинства, правозахисна роль правосуддя у адміністративних справах, нормативно та фактично закріплюють принцип активної ролі суду та всі його складові елементи. Стаття 8 «Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом» і ст. 9 «Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі» та інших статтях КАС України нормативно та змістовно фіксує ознаки, що дозволяють судити про активність суду:

- за судом, який має на меті гарантування рівності процесуальних можливостей сторін у справі, закріплено керівництво судовим процесом;

- суд формує умови для всебічного та повного встановлення фактичних обставин у адміністративній справі; для вирішення цього завдання суд має право застосовувати встановлені в КАС України заходи, у тому числі виходити за межі заявлених позовних вимог; спочатку сформульовані у позовній заяві вимоги можуть коригуватися судом; суд має право визначати предмет доказування;

- суд вживає заходів для виявлення та витребування з власної ініціативи доказів, для визнання доказів неприпустимими;

- суд має право ініціативно залучати відповідну особу як другий адміністративний відповідач, залучати до участі в адміністративній справі заінтересованих осіб;

- при розгляді та вирішенні адміністративної справи суд забезпечує правильне застосування законів та нормативно-правових актів;

- кожній із сторін суд роз'яснює права і обов'язки, попереджує про наслідки вчинення або не вчинення сторонами процесуальних дій;

- суд сприяє сторонам у здійсненні належних прав;

- у встановлених випадках суд за своєю ініціативою застосовує забезпечення позову; застосування судом апеляційної інстанції з власної ініціативи забезпечення позову та вирішення питання про зупинення виконання ухвали суду;

- застосування встановлених заходів процесуального примусу.

Практична реалізація судом зазначених повноважень та вирішення завдання щодо забезпечення принципу змагальності та рівноправності сторін здійснюються за обов'язкового збереження судом незалежності, об'єктивності та неупередженості. У пункті 30 Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо якості судових рішень» міститься положення, згідно з яким дотримання принципів змагальності та рівності сторін є необхідними передумовами сприйняття судового рішення як належного сторонами, а також громадськістю [195].

КАС України визначає порядок розгляду судом заяви про встановлення

забезпечення позову (ст. 154 КАС України).

Заява про вжиття забезпечення позову розглядається суддею одноосібно в суді першої та апеляційної інстанцій. Якщо заява про вжиття забезпечення позову не відповідає встановленим у КАС України вимогам, то суд залишає цю заяву без руху, про що негайно повідомляє особу, яка її подала. Якщо заява про прийняття судом забезпечення позову подано до суду одночасно з позовною заявою, така заява не розглядається у випадках її повернення адміністративному позивачу та залишення без руху, до усунення обставин, що перешкоджають порушенню адміністративної справи та послужили підставою для залишення адміністративної позовної заяви без руху (ст. 168-171 КАС України).

На думку Т. М. Іваненко, адміністративне процесуальне законодавство України, зокрема, положення КАС України в частині вимог, передбачених статтею 167 КАС України потребують внесення уточнення щодо можливості прийняття відповідного звернення адміністративним судом у складних випадках без належної конкретизації суб'єкта [196, с. 85].

Суд виносить ухвалу про вжиття забезпечення позову або відмову у застосуванні забезпечення позову. Копії ухвал мають бути негайно направлені особам, які беруть участь у справі. Клопотання про застосування зазначених у позовній заяві про забезпечення позову розглядається судом в установленому порядку окремо від інших вимог і клопотань, що заявлені в адміністративному позові, не пізніше наступного робочого дня після дня прийняття.

КАС України містить процесуальні вимоги, що стосуються оформлення підсумкового судового рішення у адміністративній справі, в якій має відобразитися інформація про заходи забезпечення позову, що вживаються судом. Судове рішення, зазначає М. І. Труш, є ключовим динамічним інститутом адміністративного процесу, який визначає суть, природу та властивості основного акта правосуддя [197, с. 188].

Відповідно КАС України при підготовці адміністративної справи до судового розгляду суд за клопотанням позивача або його представника вирішує



питання щодо вжиття забезпечення позову. Серед питань, що вирішуються судом під час прийняття рішення у адміністративній справі, є питання про збереження або скасування дії забезпечення позову (ч. 7 ст. 244 КАС України). Резолютивна частина рішення суду повинна містити вказівку на збереження чи скасування дії застосованих забезпечення позову (п. 9 ч. 5 ст. 243 КАС України). Необхідність виконання цієї вимоги підтверджує КАС України, відповідно до якого у разі, коли йдеться про провадження за окремими категоріями адміністративних справ у резолютивній частині рішення у адміністративній справі про оскарження рішення, дії (бездіяльності) повинні містити відомості з питань скасування або збереження забезпечення позову.

КАС України встановлює право позивача вимагати вжиття забезпечення позову до набрання рішенням суду законної сили, у тому числі у разі призупинення провадження у справі з метою врегулювання спору, що визначає наявність можливості у заявника клопотати про встановлення забезпечення позову та у провадженні у суді апеляційної інстанції.

Під час підготовки адміністративної справи до розгляду судом апеляційної інстанції відповідно до ст. 80 КАС України можуть витребувати необхідні докази. КАС України визначає, що суд апеляційної інстанції може застосовувати забезпечення позову або зупиняти виконання рішення суду за клопотанням осіб, що беруть участь у справі, та за власною ініціативою.

На відміну від загального правила застосування забезпечення позову відповідно до КАС України в апеляційному провадженні у адміністративній справі встановлюється право суду апеляційної інстанції застосувати забезпечення позову за власною ініціативою. У зазначеному контексті, як пише І. С. Поляков, законодавство не містить переліку ознак, які б характеризувати процесуально-правову зацікавленість суб'єктів адміністративних правовідносин в оскарженні судових рішень [198, с. 168].

Ухвала суду про вжиття забезпечення позову виконується негайно, у порядку, встановленому для виконання судових актів. Ухвала суду про вжиття забезпечення позову може бути оскаржена. КАС України (ст. 149) передбачає

можливість накладення судового штрафу на осіб, винних у невиконанні ухвали суду про вжиття забезпечення позову у порядку та розмірі, встановлених КАС України.

Судові штрафи, накладені судом на посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів, організацій, на державних службовців та службовці органів місцевого самоврядування, стягуються з власних коштів зазначених осіб.

Суд може скасувати постановлену ним ухвалу про стягнення штрафу, якщо особа, щодо якої її постановлено, виправила допущене порушення та (або) надала докази поважності причин невиконання відповідних вимог суду чи своїх процесуальних обов'язків (ч. 6 ст. 149 КАС України) [199, с. 149].

Ухвала суду загальної юрисдикції про вжиття забезпечення позову зберігає чинність у разі передачі адміністративної справи згідно ст. 22 КАС України до господарського суду, який має право прийняти ухвалу про вжиття забезпечення позову в установленому главою 10 КАС України в порядку відповідно до результатів розгляду заяви про вжиття забезпечення позову [200, с. 84-96].

Якщо суд, який прийняв ухвалу про вжиття забезпечення позову, до передачі справи до іншого суду не скасував їх, або дана ухвала залишена без зміни судом вищої інстанції, то при задоволенні позову засіб забезпечення позову зберігають дію до остаточного виконання судового акту, яким закінчилося вирішення справи по суті.

Відповідно до КАС України у разі відмови в задоволенні позову, залишення позову без розгляду, припинення провадження у справі зазначені заходи зберігають дію до набрання законної сили відповідним судовим актом.

Процесуальне законодавство встановлює правила, відповідно до яких допускається скасування судом, до якого передано справу, забезпечення позову, раніше прийнятих іншим судом, або заміна забезпечення позову у разі передачі справи з одного суду до іншого.

Суд за своєю ініціативою або за заявою осіб, які беруть участь у справі,

може скасувати забезпечення позову. Для вирішення у судовому засіданні питання про скасування забезпечення позову встановлюється п'ятиденний строк з дня надходження до суду заяви осіб, які беруть участь у справі. Вказані особи сповіщаються про час і місце засідання суду. Не вважається перешкодою для розгляду питання про скасування забезпечення позову неявка на судові засідання осіб, які були повідомлені про місце та час проведення.

КАС України передбачає, що у разі відмови в задоволенні позову прийнятті забезпечення позову зберігаються до набрання законної сили рішенням суду. Суд одночасно з прийняттям такого рішення або після цього може винести ухвалу про скасування заходів забезпечення позову. У разі задоволення позовних вимог прийнятні заходи забезпечення позову зберігаються до виконання рішення суду.

Ухвала суду про скасування вжиття забезпечення позову може бути оскаржена. КАС України надає можливість скасувати забезпечення позову тому суду, у провадженні якого перебуває адміністративна справа на момент подання заяви, яка містить клопотання про скасування вжитих заходів забезпечення позову [201]. Може складатися ситуація, коли при розгляді апеляційної скарги до суду надсилається клопотання про скасування забезпечення позову, раніше прийнятих судом першої інстанції. У КАС України не встановлено як обов'язкової вимоги щодо необхідності розгляду тим самим судом або суддею заяви про скасування забезпечення позову.

Виконання ухвали суду про вжиття забезпечення позову не припиняється у разі подання приватної скарги на цю ухвалу. Проте суд зупиняє виконання ухвали про скасування забезпечення позову за позовною заявою у разі подання приватної скарги на цю ухвалу суду.

КАС України допускає заміну забезпечення позову за заявою особи, яка бере участь у справі, в порядку, встановленому главою 10 КАС України. Важливим питанням вжиття забезпечення позову є процедура поновлення (строки, порядок, процесуальні дії) постанови посадової особи у разі, якщо суд скасував забезпечення позову.

Фахівці обґрунтовують думку, відповідно до якої поновлення постанов чи дій у ситуації, коли суд скасував забезпечення позову, можливе після набуття чинності судовим рішенням, яким відмовлено у задоволенні позову. Ухвала суду про забезпечення позову, зустрічне забезпечення як судове рішення є способом зовнішнього відображення судом прийнятого рішення щодо вжиття відповідних заходів. Скасування заходів забезпечення позову, зустрічного забезпечення із залишенням у силі ухвали суду про забезпечення позову, зустрічного забезпечення та навпаки є неможливим [202].

Актуальною проблемою в адміністративному судочинстві залишається зловживання процесуальними правами та можливостями учасниками судочинства, їхня недобросовісна поведінка, визначеною у ст. 45 «Неприпустимість зловживання процесуальними правами» КАС України [203-205]. Несумлінною дією, яка може бути спрямована на порушення організації та проведення судового розгляду, стає заява необґрунтованого клопотання позивача про прийняття судом забезпечення позову [206, с. 87].

Враховуючи призначення інституту забезпечення позову та саму сферу публічних правовідносин можна говорити про сформовану презумпцію сумлінності позивача, який виступає з клопотанням про застосування судом заходу забезпечення позову, який забезпечує позовні вимоги.

Несумлінна сторона, зловживаючи правом заяви про прийняття судом забезпечення позову за окремими категоріями адміністративних справ, може призвести до порушення загального режиму законності у сфері публічних правовідносин, конкретних порушень прав, свобод і законних інтересів осіб.

Забезпечення позову, що характеризується завжди публічно-правовими властивостями та публічно-владним гарантуванням реалізації в адміністративному процесі, спрямовані на формування обмежувальних механізмів щодо правового статусу відповідачів.

Суддівський розсуд при прийнятті забезпечення позову має перебувати в межах дотримання принципу пропорційності до застосування позову змісту заявлених позовних вимог, забезпечувати стабільність та зміцнювати

законність сфери публічних правовідносин, гарантувати дотримання належного балансу законних інтересів сторін [207, с. 138].

Вимоги позивача, укладені у клопотанні щодо застосування судом забезпечення позову, що неспроможні порушувати правових кордонів вимог, які зазначені у самому адміністративному позові. Встановлена у КАС України заборона на вжиття забезпечення позову діє стосовно тих частин КАС України, які регламентують особливості провадження за окремими категоріями адміністративних справ [208].

Позивач, клопочачи про застосування судом забезпечення позову, може навмисно переоцінити критерій загрози порушення прав, свобод і законних інтересів позивача чи невизначеного кола осіб, на захист прав, свобод і законних інтересів яких подавалася позовна заява. Сюди належить позиція позивача, який не належним чином обґрунтовує критерії неможливості та ускладнення забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів позивача у разі, якщо не буде вжито заходу забезпечення позову.

Практика показує, що після скасування заходів забезпечення позову необхідно доводити обставини зловживання правом. Використання повною мірою потенціалу судової процедури з обґрунтування відповідних критеріїв або умов вжиття забезпечення позову спрямоване на виключення із судової практики з адміністративних справ зловживань процесуальними правами, що сприятиме ефективному вирішенню завдань адміністративного судочинства та повноцінному дотриманню його принципів. Це вимагає вдосконалення системи застосування засобів та заходів відповідальності щодо осіб, які беруть участь в адміністративній справі за зловживання процесуальними правами.

Проведене дослідження підстав і порядку застосування правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві дозволяє зробити певні висновки.

Сутність правових засобів процесуального провадження, встановлення забезпечення позову в адміністративному судочинстві значною мірою проявляється у його ознаках. У систему ознак правових засобів у контексті

процесуального провадження щодо забезпечення позову включаються: нормативна регламентація, зумовлена організаційно-правовими засобами (застосування інформаційних технологій); стадійність; визначення мети; гарантованість досягнення поставленої мети; особливий суб'єктний склад; універсальність; раціональність; динамізм.

Процесуальний акт як правовий засіб забезпечення позову – це комплексне правове утворення, до якого входять процесуальні дії та рішення, а також оформлений в установленому порядку владним суб'єктом відповідний процесуальний документ, що тягне виникнення, процесуально-правових відносин. Основна роль процесуального акту щодо забезпечення позову у тому, що спрямовані на застосування норм права та покликані забезпечити правильне використання. Процесуальні акти щодо забезпечення позову – це результат процесуального провадження.

До процесуально-правових гарантій процесуального провадження забезпечення позову щодо правових засобів відносяться: детальна регламентація законодавцем процедурно-процесуальними нормами всіх різновидів процесуальних проваджень за видами забезпечення позову; процесуальна відповідальність за відступ від процедури процесуального провадження; законодавче встановлення правового статусу та компетенції та наявність широких процесуальних повноважень у всіх суб'єктів та учасників процесуального провадження; запропонована законом процесуальна форма прийняття та реалізації рішень суб'єктами процесуального провадження та їх відповідальність за законність і обґрунтованість рішень (ухвал); можливість застосування процесуального примусу з метою забезпечення реалізації прийнятих суб'єктами процесуального провадження відповідних рішень та низку інших.

За результатами дослідження сутності та змісту процесуального провадження забезпечення позову пропонується оригінальний підхід до його визначення, суть якого в наступному – процесуальне провадження забезпечення позову в адміністративному судочинстві містить своєрідну

двоїстість: одночасно слід розглядати як комплексний формат визначених законом правил і процедур здійснення та процесуального оформлення виду забезпечення позову; як процесуальну діяльність суду спрямовану на досягнення мети адміністративного судочинства.

Оптимальне процесуальне законодавство, процесуальні дії, засоби, способи та умови реалізації поставлених завдань лише тоді будуть ефективними, коли буде досягнуто процесуально правильне, законне та обґрунтоване, на належному професійному рівні здійснено прийняття рішення щодо забезпечення позову.

## **Висновки до розділу 2**

Адміністративно-правова форма виражається через функції щодо відправлення правосуддя в адміністративному судочинстві при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів знаходить вираження у підвищеному забезпечувальному характері процесуальної форми, спрямованої на захист слабкої сторони у публічно-правовому спорі, що дозволяє досліджувати особливості компетенції суду щодо предмета юридичних справ, які підлягають розгляду судом в адміністративному судочинстві за КАС України; зміст принципу активності суду в адміністративному судочинстві при здійсненні різних видів його повноважень в адміністративному судочинстві, у тому числі забезпечення позову.

Все викладене дозволяє говорити про наявність наступних утворюючих систему ознак адміністративного судочинства. Це: особливий предмет судової діяльності; компетенція суду; особливі організаційно-правові засоби, підвищений характер впливу процесуальної форми; особливість дії такого принципу адміністративного судочинства, як активність суду за обмеженої змагальності сторін; специфіка повноважень суду щодо предмета юридичних справ; єдність функцій з розгляду та вирішення публічно-правових спорів і судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Ці ознаки визначають правову природу суду в адміністративному судочинстві та вимагають належного правового регулювання відносин з розгляду та вирішення публічно-правових спорів.

Реалізація процесуальної форми в адміністративному судочинстві у контексті забезпечення позову забезпечується за допомогою здійснення судом першої інстанції повноважень та адміністративним апеляційним судом при розгляді та вирішенні конкретних питань забезпечення позову.

Адміністративно-процесуальна форма, яка визначає особливості організаційно-правових засобів, включається в структуру інститут забезпечення позову, який володіє чинністю заборони або зупинки оспорюваних адміністративних актів. Без відповідного розвитку правових стандартів забезпечення фізичним і юридичним особам ефективного правового захисту зазначений правовий інститут не буде відповідати вимогам ЄС.

Класифікація має високе теоретичне та прикладне значення, оскільки в її рамках наочно проявляється якісна однорідність імперативних норм кожного виду забезпечення позову, похідна від особливостей предмета та методу правового регулювання відповідної адміністративної справи щодо предметної юрисдикції адміністративного суду. У свою чергу знання про особливості видів забезпечення позову значущі для локалізації точних меж дії категоричних нормативних приписів, відшукування та належного обліку відповідних доказів.

Розподіл правових засобів на види, їх класифікація дозволяють виявити різні функції правових засобів на певних стадіях правового регулювання з урахуванням способів, методів визначення обґрунтованості та доведеності позовних вимог від чого залежить ймовірність застосування судом забезпечення позову, ефект яких якраз опосередковує позов.

Види забезпечення позову, перелічені у главі 10 «Забезпечення позову» КАС України, доцільно розглядати відповідно до індивідуального призначення при вирішенні адміністративних справ, юридичного змісту та впливу на сторони в адміністративній справі, на забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів відповідних суб'єктів права та на здійсненність остаточного



судового рішення у адміністративній справі. Класифікація є обов'язковою передумовою створення ефективного механізму реалізації досягнень правової науки у законотворчості та процесі застосування видів забезпечення позову.

Кодекс адміністративного судочинства України використовує два терміни «види забезпечення позову» та «заходи забезпечення позову», не розкриваючи їх значення.

Різноманітність видів забезпечувальних заходів визначається складністю та різноманіттям тих правовідносин, до яких вступають учасники адміністративного спору. У цьому кожен окремий вид забезпечувальної міри, більшою чи меншою мірою, відбиває специфіку відповідних правовідносин. Підставою класифікації видів забезпечення позову може бути тип їхнього зовнішнього вираження, тобто нормативно-правового розпорядження.

Функціональна значимість класифікацій видів забезпечення позову в адміністративному судочинстві полягає в раціоналізації взаємозв'язків суб'єктів правових відносин, забезпеченні узгодженості нормативно-правових актів, інформаційному та методичному забезпеченні правозастосування, стабілізації та підвищенні ефективності правового регулювання при розгляді та вирішенні спорів, які виникають з публічно-правових відносин.

Сутність процесуального провадження встановлення забезпечення позову в адміністративному судочинстві значною мірою проявляється у його ознаках. У систему ознак процесуального провадження щодо забезпечення позову включаються: нормативна регламентація (організаційно-правові засоби); стадійність; визначення мети; гарантованість досягнення поставленої мети; особливий суб'єктний склад; універсальність; раціональність; динамізм.

Забезпечення позову в адміністративному судочинстві традиційно пов'язується з принципом відкладення, який на практиці зупиняє або забороняє виконання оскарженого адміністративного акту.

На основі аналізу двох сформованих у науці адміністративного процесуального права теоретичних підходів до визначення поняття «адміністративна процесуальна форма», робиться висновок про те, що два

наукові підходи до цього поняття виявляють різні зрізи правової дійсності, у зв'язку з чим пропонується розмежовувати поняття, «публічна процесуальна правова форма» (у сенсі адміністративного процесуального права) і «адміністративна процесуальна форма» (у сенсі адміністративного процесу – порядку здійснення правосуддя у адміністративних справах).

На основі досліджених ознак адміністративної процесуальної форми, пропонується таке повне її визначення: адміністративна процесуальна форма забезпечення позову – встановлений нормами адміністративного процесуального права та реалізований у адміністративних процесуальних правовідносинах відповідно до основних принципів адміністративного процесуального права, порядок реалізація права на забезпечення позову у адміністративних справах з метою захисту дійсно порушеного чи оскарженого суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу, що характеризується системністю та наданням процесуальних гарантій учасникам адміністративного процесу щодо виконання остаточного рішення у справі.

На основі дослідження теорії процесуального права, побудованої з урахуванням теорії регулятивних і охоронних правовідносин, публічні процесуальні права і обов'язки, завдяки реалізації яких встановлюється порядок забезпечення позову у адміністративних справах, попри їх організаційний характер, існують у одному ряду з матеріальними правовідносинами. Зважаючи на обов'язкову участь у процесуальних відносинах щодо забезпечення позову суду, багатоваріантність функціонування процесу правового регулювання забезпечення позову, що існує завдяки процесуальним правовідносинам, недоцільно пов'язувати процесуальні правовідносини забезпечення позову тільки з охоронними правовідносинами.

Процесуально-правовий інститут забезпечення позову у адміністративному судочинстві, як основна складова організаційно-правових засобів, несе відбиток юридичного стандарту процедурних норм, що встановлюють порядки розгляду та вирішення адміністративних справ, які виникають з публічних правовідносин не заснованих на рівності, автономії волі

та майнової самостійності учасників, у межах яких один з учасників правовідносин реалізує публічно-владні повноваження щодо виконання та застосування законів та підзаконних актів по відношенню до іншого учасника.

У зв'язку з цим доцільне прийняття законодавства про адміністративні процедури, що забезпечує протидію зловживанню органами публічної влади та їх посадовими особами адміністративною владою, з визначенням у законі повноваженнями та дискреційними повноваженнями, юридичними можливостями у здійсненні публічного управління, під час підготовки та прийняття адміністративних актів.

Правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві з погляду на нормативно-правове забезпечення у чинному законодавстві – Кодексі адміністративного судочинства України розглядаються у трьох рівнях: як елементи механізму правового регулювання через завдання, функції та юридичне значення; як адміністративно-процесуальна форма; як операціональні засоби – через процесуальний акт, процесуально-правові гарантії процесуального провадження забезпечення позову у контексті нормативної регламентації, стадійності, визначення мети; гарантованості досягнення поставленої мети; універсальності; раціональності; динамізму.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

### 3.1. Визначення ефективності видів забезпечення позову у контексті положень Європейської комісії з питань ефективності правосуддя

Проблема підвищення ефективності правового регулювання, у тому числі у сфері адміністративної юстиції – зокрема, важлива та актуальна через об'єктивну значущість для суспільства.

Проблематику ефективності правового регулювання досліджували такі фахівці: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, А. М. Вітченко, В. М. Горшенєв, І. Я. Дюрягін, М. М. Ібрагімов, В. Б. Ісаков, М. І. Козюбра, В. В. Копейчиков, А. М. Колодій, В. П. Корельський, В. В. Лазарєв, М. Ф. Орзіх, В. П. Пастухов, А. С. Піголкін, В. І. Попов, П. М. Рабінович, Ю. С. Решетов, В. К. Самігулін, В. О. Сумін, О. Д. Тихомиров, М. В. Цвік, Л. С. Явіч, А. Ф. Черданцев, Ю. С. Шемшученко та інші [209, с. 262].

Законодавець, регулюючи суспільні відносини сфери публічно-правових відносин, постійно стикається із викликами зумовленими динамікою розвитку суспільства, адаптацією національного законодавства до вимог ЄС відповідно до Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [210].

Законодавцю доводиться вирішувати протиріччя, які пов'язані з певною різноспрямованістю економічних інтересів держави та інтересів суспільства, зі зткненням інтересів різних соціальних груп у сфері публічного адміністрування. Законодавець повинен керуватися тим, що діяльність із забезпечення прав громадян є однією з пріоритетних функцій держави. Ця пріоритетність ґрунтується на Конституції України.

Проблема визначення ефективності адміністративного судочинства

відбувається через те, що держава не статичний інститут; її як інструменту влади притаманні зміни, перетворення у пошуках ефективних форм та методів діяльності.

Найважливішим показником ефективності правового регулювання є обґрунтоване впорядкування відносин у суспільстві з урахуванням прав та інтересів усіх його членів [211, с. 124].

Л. О. Золотухіна зазначає, що в умовах сучасності ця система вимушена балансувати між потребами (запитами) суспільства, які зумовлюють її функціональні завдання, і можливостями держави (та й самої юстиції) їх забезпечити. Тому подібний стан речей висуває захист приватних інтересів на рівень загальносуспільної цінності, тобто публічного інтересу. У загальному вигляді кожний випадок судового оскарження ухваленого органами публічної влади адміністративного акта є прикладом адміністративно-правового захисту публічного інтересу – вищезазначеного інтересу щодо справедливого захисту прав та інтересів кожної особи [212, с. 140].

На думку Л. Л. Лепех, ефективність є оціночною категорією. Існує зв'язок категорії «ефективність» з властивостями позначуваного нею явищем, а також з особливостями середовища, яке впливає на рівень ефективності. Чинники, які визначають параметри ефективності, не відносяться до постійних величин, а відтак і поняття ефективності розглядається як відносна величина. Обсяг категорії «ефективність» не передбачає її негативне значення. Значення ефективності не тотожне значенням слова «ефект». Трактуювання терміну «ефективність» відрізняється також від дефініцій понять «оптимальність», «доцільність», «корисність» «економічність» [213, с. 204-205].

Застосування терміну ефективність до характеристики забезпечення позову в адміністративному судочинстві вимагає внесення до змісту таких правових категорій, як «завдання», «правові засоби», що мають юридичне та теоретико-правове наповнення.

Визначення ефективного правового регулювання у сфері публічно-правових відносин пропонується розуміти як рівень досягнення правовими

засобами зафіксованих у юридичній формі завдань визначених чинним законодавством (ст. 2 КАС України). При юридичній формалізації повинні враховуватися, крім юридичної сили акту, що закріплює ці завдання, соціальна значущість проблем, потреба в організаційних, матеріальних та інших ресурсах.

На сучасному етапі розвитку права все більшого значення набувають конкретні результати судочинства у сфері публічно-правових відносин. Саме модель соціального ефекту, якого прагне держава є метою, яка реалізується через завдання. Про важливість нормативної регламентації завдань сказано у теорії права та держави, оскільки від визначення цієї правової категорії залежать: вибір правових засобів; обсяг ресурсного забезпечення задля досягнення; нормативний обсяг компетенції органів правосуддя для кожного ієрархічного рівня – суду першої та апеляційної інстанції.

Така модель визначення завдання – через позначення запланованого соціального ефекту, знайшла відображення при формулюванні національних цілей та стратегічних завдань розвитку в указі Президента України «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» щодо забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях, за системного аспекту правового закріплення мети соціальної політики держави та відповідних повноважень органів державної влади.

Соціальний ефект забезпечення позову може бути охарактеризований такими ознаками: це реально існуючий результат, що виражається у забезпеченні реального виконання рішення суду; може бути позитивним та негативним; може бути значно відкладеним у часі; він має забезпечувальний характер.

К. В. Шпак зазначає, що ефективність є відображенням результативності правового регулювання. Вагомість результатів у цій сфері науковцям вдалося досягти, зокрема, шляхом використання методу економічного аналізу права. Під методом економічного аналізу права слід розуміти три окремих, але взаємопов'язаних елементи щодо використання наукового потенціалу

економічної теорії в ракурсі аналізу права, з метою: визначення (економічного) ефекту правових норм; визначення економічної ефективності правових норм задля напрацювання рекомендацій щодо подальшого використання; моделювання майбутніх юридичних правил [214].

Побудова системи оцінки забезпечення позову у сфері публічно-правових відносин має враховувати особливості процесуальних галузей цивільного, господарського та адміністративного права.

Необхідно брати до уваги той факт, що важливі результати судової діяльності у сфері публічно-правових відносин виражаються у соціальному ефекті, відкладеному в часі, у збільшенні інтелектуального потенціалу, зміні ціннісних орієнтирів і норм поведінки індивідуумів, що зрештою спричинить зміни у відношенні громадян до суду та держави.

Ефективність процесуально-правового механізму застосування забезпечення позову з метою запобігання настанню негативних результатів для позивача, ліквідації загрозованої небезпеки для фізичних та юридичних осіб, створення належного порядку у сфері публічних правовідносин забезпечується прискореною судовою процедурою прийняття рішення про застосування забезпечення позову або залишення забезпечення позову без задоволення.

Щоб визначити ступінь ефективності забезпечення позову, необхідно розглянути загальнотеоретичний підхід до розуміння ефективності забезпечення позову та встановити критерії ефективності.

Ефективність інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві є частиною загальної проблеми оцінки та розрахунку ефективності правосуддя.

П. М. Рабінович розрізняє юридичну та загальну ефективність правового регулювання. Юридична ефективність має місце, коли в результаті прийняття нормативно-правового акту настають юридичні наслідки, що пов'язані з внесенням змін до правового становища суб'єкта чи групи осіб. Загальна ефективність правового регулювання передбачає реальні зміни у різних сферах суспільних відносин, які мають місце в результаті впровадження нормативно-

правового акту в практичній діяльності. Загальна ефективність правового регулювання забезпечується певними чинниками: ефективністю нормативно-правового акта; ефективністю процедурно-процесуального механізму застосування нормативно-правового акта; ефективністю діяльності щодо застосування та реалізації нормативно-правового акта [215, с. 164].

Ефективність як поняття у різних галузях знань визначають по-різному. Проте її сенс завжди зводиться до єдиної сутності, що представляється як співвідношення між отриманим результатом і витраченими ресурсами. Наприклад, таке розуміння ефективності зустрічається у економічних відносинах [216, с. 126].

Вивчення думок вчених щодо аналізованої проблеми призводить до узагальнюючого висновку, що судження про ефективність правосуддя базуються приблизно на однакових критеріях. Наприклад, щодо ефективності правосуддя застосовується критерій досягнення мети судового захисту та встановлених завдань правосуддя [217-222].

З погляду на рішення Європейської комісії з питань ефективності правосуддя визначення ефективності правосуддя у цивільних справах, то можна виділити ознаки: розгляд і вирішення судових справ і забезпечення винесення законних, обґрунтованих і справедливих рішень; гарантування шляхом використання засобів правосуддя досягнення соціально значимої мети; провадження судом державної діяльності при використанні цивільної процесуальної форми [223, с. 345].

Європейська комісія з питань ефективності правосуддя розглядає ефективність правосуддя як здатність правосуддя, що характеризується відношенням фактично досягнутого правосуддям рівня мети до нормативно встановленого законом. Досить доречно ще одне становище: мета правосуддя у цивільних справах – зразок оцінки його ефективності.

За останні 15 років Європейська комісія з питань ефективності правосуддя розробила власну методологію, інструменти та найкращу практику для здійснення аналізу і підтримки ефективності та якості роботи судових



систем. Ці інструменти можуть бути корисними протягом кризи, а також для подолання її наслідків для засвоєння уроків, позитивних та негативних, з метою покращення функціонування правосуддя. Декларація принципів надає основу для можливої нової дорожньої карти (*feuille de route*) Європейської комісії з питань ефективності правосуддя для забезпечення держав-членів планом дій під час кризи, який впливатиме на роботу судових органів [224].

Поставлені законодавцем завдання правосуддя у адміністративних справах та мети забезпечення позову дозволяють оцінювати ефективність застосування забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

До важливих факторів, що забезпечують ефективність правосуддя, належить винесення правильних, законних, обґрунтованих, справедливих судових рішень та інших судових актів.

Система оцінки якості роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи, вкладає в основу проведення оцінки ефективності судової діяльності при здійсненні правосуддя у цивільних справах дотримання судами встановленої процесуальної форми [225]. При характеристиці ефективності правосуддя автори посилаються на нормативно-правове встановлення цілей та завдань судочинства та наявність адекватного механізму їх реалізації.

До основних критеріїв, за якими можна оцінити ефективність адміністративного судочинства, відносяться: відповідність встановленим у процесуальному законі цілям та завданням судочинства отриманого результату правового регулювання; справедливість та обґрунтованість судового рішення; оперативність розгляду та вирішення справи; простота захисту порушених прав, свобод законних інтересів суб'єктів права; відсутність суперечностей у процесуальному правовому регулюванні порядку адміністративного судочинства та в судовій практиці; ступінь впровадження у практику адміністративного судочинства цифровізації [226].

Про ефективність правосуддя можна судити з урахуванням зіставлення мети відповідного виду судочинства та кінцевого результату дії правових норм.

Ґрунтуючись на наведених думках щодо ефективності правового

регулювання та ефективності судової діяльності, розкриваючи юридичний потенціал адміністративно-процесуального інституту забезпечення позову, доцільно проаналізувати ефективність даного інституту на рівні правотворчості, що включає рівень юридичної техніки побудови норм, що встановлюють порядок застосування судом забезпечення позову, особливості юридичної конструкції, наявність правових прогалів у регулюванні відповідних відносин, специфіка застосовуваних судами забезпечення позову залежно від виду адміністративних справ. Доцільно також проаналізувати рівень ефективності застосування забезпечення позову щодо вмотивованості ухвал про застосування забезпечення позову та статистику задоволення судом заяв про застосування забезпечення позову; кількість приватних скарг на судові ухвали про застосування забезпечення позову та результати розгляду скарг.

Складно встановити кордон між двома рівнями зміни ефективності: теорією та практикою. Взаємодія між зазначеними рівнями є важливою та необхідною.

Питання ефективності застосування забезпечення позову залежно від критерію відповідності даного процесуально-правового інституту доцільно розглядати щодо загальної мети формування якісного адміністративного процесуального законодавства та мети формування належної судової практики застосування забезпечення позову.

Ефективність інституту забезпечення позову, що відповідає меті формування юридично якісного адміністративного процесуального законодавства, здатного вирішувати завдання адміністративного судочинства та забезпечувати повноцінну дію всіх принципів.

С. В. Шахов визначає ефективність правового регулювання як адекватність засобів правового регулювання та способів застосування права тим суспільним відносинам, на регулювання яких воно спрямоване, відповідно до мети, що відповідає об'єктивним умовам розвитку суспільства. Ефективність може бути розглянута в таких аспектах: духовному; телеологічному; утилітарному; ціннісному; конфліктному; діяльнісному; психологічному;

антропологічному [227, с. 93].

Ефективність правової норми передбачає визначення мети та ступеня досягнення щодо співвідношення результатів дії правової норми з наміченою метою. У разі встановлення ефективності інституту забезпечення позову, який об'єднує ряд різноманітних правових норм, що регулюють у комплексі галузь однорідних відносин, необхідно визначити мету не норми, а системи правового регулювання забезпечення позову, що мають мету – забезпечити захищеність, збереження права позивача, оперативність і реальність виконання майбутнього рішення суду.

Мета забезпечення позову – це запобігання несприятливим наслідкам застосування нормативного акту, що оспорується, дії або рішення посадової особи, виключення обставин, які можуть перешкодити виконанню рішення суду повністю або в частині.

Ухвалення судом заходів забезпечення позову дозволяє мінімізувати збитки позивача у разі порушення прав і законних інтересів; істотно скорочується період, коли можуть бути порушені права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

За певними категоріями адміністративних справ може бути вжито конкретні види забезпечення позову. За іншими категоріями адміністративних справ, якщо немає заборони на вжиття заходів забезпечення позову (ст. 151 КАС України), можуть застосовуватися заявлені у клопотанні заходи забезпечення позову. Суд може встановити їх на власний розсуд.

Широка дискреція суду у забезпеченні адміністративних позовів у той чи інший спосіб помітно підвищує практичний потенціал засобів та заходів забезпечення позову, отже ефективність адміністративного судочинства.

На думку А. М. Перепелюк, чинниками і умовами, які передбачають підвищення ефективності правозастосування, є: загальнотеоретичні, що передбачають відповідність процесу застосування права певним принципам, які становлять ідейну основу, теоретичний стрижень і виступають своєрідною інструкцією до правозастосування; загально-соціальні, що визначають вплив

суспільства на механізм застосування права: економічний і політичний розвиток країни; стан нормативно-правового регулювання; рівень правової культури і правової освіти; матеріально-технічне забезпечення; спеціально-юридичні, які обумовлені особливостями механізму застосування права: організаційні; суб'єктивні; специфічні [228, с. 199].

Порядок застосування забезпечення позову у КАС України деталізований та комплексний. Це проявляється у виділенні процесуальних правових норм забезпечення позову в окрему главу 10 (статті 150-158).

КАС України визначає порядок застосування заходів забезпечення позову на стадії апеляційного оскарження. Кодекс адміністративного судочинства України вирішив окремі протиріччя та прогалини процесуального правового регулювання порядку застосування забезпечувальних заходів Цивільним процесуальним кодексом України [229].

Високий рівень адміністративної процесуальної правової регламентації порядку застосування засобів та заходів забезпечення позову дозволяє усувати колізії та суперечливі питання, що виникають у суддів під час застосування інституту забезпечення позову.

Ефективність забезпечення позову може бути визначена як відповідність та застосування забезпечення позову і результатів дії адміністративних процесуальних норм, що встановлюють підстави, умови, види та порядок застосування судами заходів забезпечення позову.

Ефективність інституту забезпечення позову представляє важливий юридичний результат судової діяльності застосування засобів та заходів забезпечення позову, який має забезпечувати ефективний правовий захист права і свободи фізичних та юридичних осіб.

С. В. Нечипорук зазначає, що дія принципу змагальності та рівноправності сторін адміністративного судочинства при активній ролі суду надає вплив на досягнення ефективності правосуддя, у тому числі щодо інституту забезпечення позову [230, с. 336].

Ефективність забезпечення позову залежить: від повноти, раціональності,

пропорційності вживаних судом заходів забезпечення позову; своєчасності встановлення судового захисту; вибору виду забезпечення позову; запобігання необґрунтованому та довільному заподіяння шкоди позивачу, іншим особам або невизначеному колу осіб; забезпечення порядку процесуального оформлення застосування забезпечення позову.

Основою пошуку ефективності вжиття забезпечення позову покладено забезпечення законності прийнятих органами публічної адміністрації адміністративних актів, а більш загальному вигляді – забезпечення належної якості виконання адміністративними органами державних функцій та здійснення громадського управління.

Аналіз судової практики застосування забезпечення позову зроблений Центром дослідження судової практики дозволяє побачити порядок реалізації даного адміністративного процесуально-правового інституту та окремі складнощі судової практики [231].

Ефективність інституту забезпечення позову відповідає меті правозастосовної діяльності суддів щодо розгляду адміністративних справ.

Згідно з розробленою СЕРЕJ методикою оцінювання якості та ефективності правосуддя Україна перебуває в списку 15 країн, які демонструють стабільні задовільні результати щодо розгляду адміністративних справ у судах першої інстанції протягом 2010-2018 років [232].

Однією з поширених думок щодо ефективності правового регулювання є підхід, відповідно до якого вивчення ефективності права доцільно проводити за допомогою аналізу правозастосовної практики. Дослідження проблеми ефективності інституту забезпечення позову КАС України має ґрунтуватися на результатах аналізу практики прийняття судами заходів забезпечення позову.

Ефективність забезпечення позову залежить від правильності встановлення судом підстав для вжиття забезпечення позову, дотримання правил їх застосування та належного виконання учасниками адміністративного судочинства відповідних судових актів.

Центр дослідження судової практики зазначає, що при використанні

механізму забезпечення позову учасники спору повинні належним чином обґрунтувати підстави застосування відповідного заходу забезпечення позову у конкретній справі; зазначити обставини, які свідчать проте, що неприйняття зазначеного заходу може утруднити чи зробити неможливим виконання рішення суду [233].

З метою аналізу ефективності інституту забезпечення позову необхідно визначити критерії, відповідно до яких можна оцінити цей процесуальний правовий інститут.

Наукові праці, присвячені розгляду питання критеріях ефективності забезпечення позову практично відсутні. З погляду на дослідження А. В. Шабаліна, до критеріїв ефективності застосування заходів забезпечення позову доцільно віднести:

- кількість заяв про застосування заходів забезпечення позову, що надійшли, співвідношення ухвал суду про застосування заходів забезпечення позову та ухвал про відмову у застосуванні заходів забезпечення позову; залишення заяви про застосування заходів забезпечення позову без руху;

- співвідношення ухвал про застосування заходів забезпечення позову за окремими категоріями адміністративних справ, залежно від специфіки розглянутих судом публічно-правових спорів;

- динаміка кількості скасованих або змінених ухвал про застосування заходів забезпечення позову або відмову у застосуванні забезпечення позову;

- дотримання підстав і умов застосування заходів забезпечення позову, співвідносність, пропорційність, доцільність застосування заходів забезпечення позову у конкретному адміністративно-правовому спорі; пропорційність обраного виду забезпечення позову стосовно адміністративних актів, рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб публічного управління [234, с. 71-72].

Критерій співвідносності означає наявність безпосереднього зв'язку між заходами забезпечення позову та заявленою вимогою. Судова практика показує, що ця обставина не завжди дотримується позивачами [235]. Це характерно для практики розгляду справ про заперечення дій державного або

приватного виконавця, у межах яких позивачі звертаються із заявою про зупинення виконавчого провадження.

У процесуальній діяльності дотримання критерію співвідносності вимагає від суду з'ясування низки питань, зокрема, чи:

- не порушуються при застосуванні заходів забезпечення позову права і інтереси третіх осіб;

- співвідносяться наслідки застосування заходів забезпечення позову та наслідки незастосування заходів для позивача; чи здатні заходи гарантувати фактичну реалізацію мети забезпечення позову;

- є зв'язок між заходами забезпечення позову та предметом спору і забезпеченням за допомогою заходів забезпечення позову відновлення порушеного права;

- необхідний та достатній вид забезпечення позову для запобігання небезпеці порушення прав, свобод і законних інтересів позивача або забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів; яке співвідношення наслідків у результаті вжиття заходів забезпечення позову для осіб, які беруть участь у справі, та третіх осіб.

Пропорційність засобів та заходів забезпечення позову заявленій позовній вимозі полягає у відповідності характеру та ступеня примусу заходів забезпечення позову характеру та ступеня можливих порушень прав, свобод і законних інтересів позивача.

Часто критерій пропорційності застосовується у справах про стягнення грошових сум у рахунок сплати встановлених законом обов'язкових платежів і санкцій з фізичних осіб, що включає відповідність суми, яка підлягає стягненню з боржника, та розміру застосовуваних заходів забезпечення позову за позовом.

КАС України зазначає, що суд має право накладити арешт на майно відповідача у розмірі, що не перевищує обсяг заявлених вимог [236].

У судовій практиці трапляються випадки невідповідності забезпечення позову заявленим вимогам у позовній заяві.

Виходячи з сенсу засобів та заходів забезпечення позову, які є правовою гарантією реальності виконання судового рішення, необхідно застосовувати певний вид забезпечення позову у взаємозв'язку з характером та предметом позову, не надаючи можливості особам, які беруть участь у справі, зловживати процесуальними правами.

Неприйнятним є застосування забезпечення позову, коли метою звернення до суду є застосування забезпечення позову, коли позов має другорядний характер. Це може свідчити про несумлінність заявника та спрямованість дій на заподіяння шкоди іншій стороні.

Г. В. Мойсеєнко зазначає, що оціночні поняття в адміністративному судочинстві – це виражена в адміністративно-процесуальній нормі абстрактна характеристика реальних або потенційних фактів, яка підлягає обов'язковій конкретизації під час їх застосування у межах адміністративного розсуду з метою надання суб'єктам правозастосування мінімально необхідних повноважень для максимального врахування індивідуальних особливостей адміністративної справи, справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду [237, с. 185].

Відповідно важливе значення набуває критерій доцільності застосування забезпечення позову залежно від конкретного адміністративного правового спору. Доцільність передбачає постановку та розгляд у суді питань щодо наявності загрози порушення права позивача та можливості розгляду адміністративної справи без вжиття забезпечення позову, щоб уникнути настання можливої шкоди.

Ефективність забезпечення позову в адміністративному судочинстві та ефективність інституту забезпечувальних заходів у цивільному процесі обумовлена факторами: визначена у процесуальних нормах прискорена процедура розгляду заяви про вжиття заходів забезпечення позову; короткий процесуальний термін виконання судового акту щодо забезпечення позову; суддівський розсуд щодо способу виконання заходів забезпечення позову [234, с. 73].



Застосування забезпечення позову пов'язані з різними напрямками забезпечення законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Критерії ефективності застосування забезпечення позову можуть виражатися у відповідних показниках.

Показники ефективності застосування забезпечення позову не повинні визначатися лише кількісними показниками звернень осіб із заявами. Необхідно комплексно вивчити і аналізувати: предмети спорів, за якими заявляються позовні вимоги; обґрунтування рішення суду про задоволення або відмову у вжитті забезпечення позову; підсумкове рішення суду з адміністративної справи, у якому було застосовано забезпечення позову.

Показники ефективності повинні підтверджувати або спростовувати необхідність негайного захисту прав і законних інтересів осіб, які можуть зазнати збитків через тривалість судового розгляду.

Критерії ефективності застосування забезпечення позову мають охоплювати всі види публічно-правових спорів, де потрібен судовий захист. Це визначає тенденції та динаміку у застосуванні судами забезпечення позову з моменту набуття Кодексу адміністративного судочинства України законної сили [232; 238].

Реалізація можливості оскарження судового акту, як правило, ґрунтується на неоднозначності судового розсуду, що застосовується у судах під час вирішення питання вжиття забезпечення позову. У особи є достатні підстави вважати, що судовий акт було винесено з порушеннями, або думка судді недостатньо обґрунтована [239].

Судді звертаються до професійного досвіду та внутрішнього переконання, якщо не виявляють ясних процесуальних правових регулювань при здійсненні правосуддя.

Судовий розсуд не набув належного та прямого нормативно-правового встановлення та нині виражається на рівні аналогії, внутрішнього переконання судді, численних оціночних понять. Тому висловлюється думка, що при застосуванні судами забезпечувальних заходів є основа для практично

непередбачуваного суддівського розсуду, що в деяких випадках призводить до зловживання судовою дискрецією.

Г. В. Задорожня та Ю. А. Задорожний, досліджуючи забезпечення адміністративного позову як фактору ефективності адміністративного судочинства зазначають, що предметний аналіз законодавчих положень свідчить про таке:

- дієвість інституту забезпечення адміністративного позову впливає з функціонального призначення: застосування судами, що додає практичної значущості судовим рішенням, тому що не перетворює їх на фікцію;

- повноваження адміністративних судів в аспекті застосування інституту забезпечення позову зменшуються, що означає пропорційне звуження процесуальних прав і можливостей позивача. На початку єдиним суб'єктом владних повноважень, дію рішень якого заборонялося зупиняти, забороняти йому як суб'єкту владних повноважень учиняти певні дії, був Національний банк України, проте наразі є понад десять «недоторканих» суб'єктів влади, що не сприяє утвердженню України як соціальної, правової держави;

- законодавче унормування процесуальних заборон в Україні щодо забезпечення позову призводить до невиправданого розширення змісту норм Конституції України всупереч конституційно визначеним засадам судочинства, верховенства права, конституційному праву на судовий захист;

- положення частини 3 статті 151 КАС України (зокрема, пункти 2–6, частково пункт 7) є неконституційними, тому що не узгоджуються з вимогами статей 6, 22 і 55 Конституції України, нівелюючи ефективність захисту судом прав, свобод та інтересів осіб [240, с. 416].

Кількість оскаржуваних ухвал суду про вжиття заходів забезпечення позову, що приймаються судом апеляційної інстанції є значним показником ефективності інституту заходів забезпечення позову, оскільки дає підстави вважати, що процесуальні дії судді були вчинені без порушень та заходи забезпечення позову приймалися судом задля досягнення інституційних цілей. На даний чинник звертає увагу Європейська комісія з ефективності правосуддя

(СЕРЕJ) рекомендації європейської комісії з питань ефективності правосуддя щодо судової статистики (GOJUST) [250].

Розширена підстава для застосування забезпечення позову існування явної небезпеки порушення прав, неможливість або утрудненість захисту прав, свобод і законних інтересів, надає можливість для подання заяв про застосування видів забезпечення позову ширшому колу осіб.

Показником ефективності є процесуальний термін розгляду судом заяви про застосування забезпечення позову. КАС України встановлює, що суддя одноосібно, не повідомляючи сторони, виносить ухвалу про застосування забезпечення позову не пізніше наступного робочого дня після дня надходження заяви до суду або після усунення у заяві виявлених судом недоліків.

Оперативність дозволяє забезпечити ефективний юридичний захист заявника на основі встановлення відповідачу заборони на здійснення дій, які можуть спричинити порушення прав та законних інтересів позивача.

Застосування норм інституту забезпечення позову ґрунтується на диспозитивних засадах стосовно заявника. Незважаючи на активну роль суду в адміністративному правосудді, суддя, не вправі самостійно (у відсутності заяви позивача) вирішити питання щодо застосування забезпечення позову та за видом застосовуваного заходу забезпечення позову.

Позивач клопоче, реалізуючи волю щодо застосування забезпечення позову. Волевиявлення корелює з обов'язком довести необхідність прийняття судом ухвали про застосування забезпечення позову, бо в іншому випадку може бути завдано шкоди у зв'язку з діями відповідача або можуть настати несприятливі наслідки через небезпечну ситуацію, що склалася.

У цивільному процесі вважається усталеною позиція про те, що розгляд заяви про застосування забезпечувальних заходів є ефективним у зв'язку з тим, що суддя не повідомляє про розгляд заяви про вжиття заходу забезпечення позову та не запрошує на судові засідання сторони.

Аналогічні процесуальні порядки містяться в інституті забезпечення

позову в адміністративному судочинстві. Сторони не позбавлені права подання скарги на ухвалу суду про застосування або скасування заходів забезпечення позову. У разі відмови в задоволенні позову вжиті заходи забезпечення позову зберігають дію до набрання законної сили рішенням суду.

Такий порядок обмежує процесуальну активність позивача та відповідача щодо впливу на результати вирішення адміністративної справи протягом періоду часу, визначеного для подання апеляційної скарги. З метою досягнення ефекту вжиття забезпечення позову допускається заміна одного заходу на інший за заявою особи, яка бере участь у справі (ст. 155 КАС України).

Заміна відбувається, якщо спочатку обраний захід не вирішує завдання забезпечення захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб або є невідповідним та не співвідносним порівняно з очікуваним розміром заподіяної шкоди, масштабами можливих порушень прав та законних інтересів осіб.

Такий порядок дозволяє вносити зміни до правового становища сторін протягом судового процесу, якщо остаточне рішення затягнулося.

Виходячи з даних судової практики, результатів досліджень, присвячених вивченню ефективності інститутів права, можна погодитися з думкою, що такі показники, як службове навантаження, якість розгляду справ і матеріалів або стабільність судових постанов, терміни розгляду, стали основними критеріями оцінки роботи суду та конкретного судді.

Аналіз судової практики застосування забезпечення позову дозволяє зробити висновок про високу ефективність застосування, що характеризується належним рівнем юридичної якості сформованого в КАС України інституту забезпечення позову та організацією належної судової практики щодо застосування під час розгляду спорів, що витікають з публічно-правових відносин.

Для ефективного застосування забезпечення позову в адміністративному судочинстві необхідна постійна аналітика судових актів, щоб удосконалювати процесуальні норми цього інституту, тобто правовий моніторинг. Головною метою правового моніторингу є підвищити ефективність правотворчої

діяльності та функціонування механізму правового регулювання [241, с. 406].

Аналіз судової практики, що формується щодо застосування судами забезпечення позову дозволить у майбутньому розглянути головні проблеми вирішення судами клопотань про застосування забезпечення позову та виконання ухвал суду про застосування.

Основними проблемами застосування забезпечення позову в адміністративному судочинстві є: вибір виду забезпечення позову; процесуальна форма висловлювання судової відмови у вжитті заходів забезпечення позову.

Ефективність вжиття забезпечення позову складається із досягнення мети адміністративно-процесуального регулювання порядку реалізації та застосування елементів системи забезпечення позову. Ефективність цього виду судової діяльності порівнюється з правильністю, законністю та обґрунтованістю прийняття та використання в адміністративному правосудді різних елементів забезпечення позову.

До них можуть належати:

- можливість застосування забезпечення позову на будь-якому етапі правосуддя до моменту прийняття остаточного рішення у адміністративній справі за мотивованою заявою позивача або особи, яка звернулася до суду на захист прав інших осіб або невизначеного кола осіб;

- встановлення порядку застосування судом видів забезпечення позову;

- облік однієї з головних підстав застосування забезпечення позову, неможливості або суттєвого ускладнення виконання рішення суду у справі у разі неприйняття судом забезпечення позову;

- право оскарження учасниками процесу винесеної судом ухвали про застосування забезпечення позову;

- обрання судом для застосування конкретного виду забезпечення позову;

- обов'язковість виконання відповідним органом публічної адміністрації ухвали суду про застосування забезпечення позову.

У результаті дослідження сформульовано низку наукових висновків.

Стандарти визначені Європейською комісією з питань ефективності правосуддя щодо ефективності забезпечення позову в адміністративному судочинстві засновані на неупередженому, справедливому, оперативному розгляді позовної заяви. Інститут забезпечення адміністративного позову є однією з гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів юридичних і фізичних осіб – позивачів в адміністративному процесі, механізмом, який покликаний забезпечити реальне та неухильне виконання судового рішення, прийнятого в адміністративній справі. Під час прийняття рішення про застосування забезпечення позову суди мають надати правову оцінку підставам застосування заходів, які базується на узагальненій практиці діяльності адміністративних судів щодо єдності судової практики та прецедентної практики Європейського суду з прав людини.

Ефективність забезпечення позову – це оцінна категорія, за допомогою якої визначається рівень функціональності процесуального забезпечення захисту прав і законних інтересів невідного суб'єкта у публічно-правових відносинах з органами публічної адміністрації. Критерієм ефективності забезпечення позову виступає якість правового регулювання у динамічному аспекті, що оцінюється через: визначеність процесу; стислість процесу; упорядкованість процесу; гнучкість процесу; темпи процесу.

Універсальний підхід до визначення ефективності правового регулювання забезпечення позову зумовлений: можливістю застосування забезпечення позову на різних етапах розгляду адміністративної справи до моменту прийняття рішення у адміністративній справі; встановленням порядку застосування судом видів забезпечення позову; обліку підстав застосування забезпечення позову щодо неможливості або ускладнення виконання рішення суду у справі; правом оскарження учасниками процесу винесеної судом ухвали про застосування забезпечення позову; обранням судом конкретного виду забезпечення позову; обов'язковістю виконання органом публічної адміністрації ухвали суду про застосування забезпечення позову.

Ефективність судового захисту у контексті забезпечення позову – це

досягнення позитивних результатів юридичної діяльності, що виражаються у наданні суспільним відносинам такого напрямку розвитку, який найбільше відповідає наміченим у законодавстві цілям функціонування адміністративного судового захисту за відсутності судових помилок, свідомо неправосудних рішень, негативних «побічних ефектів», розумних фінансових витрат, організаційних, інформаційних, часових і інших ресурсів, пов'язаних з розглядом юридичних справ у суді та виконанням судових актів. Загальними критеріями оцінки ефективності забезпечення позову в адміністративному судочинстві є: мета, організаційно-правові засоби та результат. Спеціальними показниками оцінки ефективності є: доступність судового захисту; оперативність здійснення; якість судових актів; їх виконання.

### **3.2. Напрями удосконалення законодавства щодо організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві**

Конституція України гарантує кожному судовий захист прав і свобод, у тому числі від незаконних рішень та дій (бездіяльності) органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб. Проте не можна не визнати, що процесуальні механізми, покликані забезпечити ефективне здійснення такого захисту, нині не на належному рівні правового регулювання. Це обумовлено процесом адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу відповідно до Плану реалізації договору про асоціацію України та Європейського Союзу.

У науковій літературі є ряд пропозицій щодо удосконалення правового регулювання забезпечення позову. Г. В. Задорожня та Ю. А. Задорожний у науковій статті «Забезпечення адміністративного позову як фактор ефективності адміністративного судочинства» (2021 р.), С. А. Марцинкевич у дисертаційному дослідженні «Правові засади забезпечення позову в адміністративному судочинстві» (2021 р.) пропонують внесення змін та доповнень до норм визначених у главі 10 «Забезпечення позову» КАС України.

Є ряд пропозицій запропонованих у дисертаційних дослідженнях В. В. Малихіної «Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні» (2021 р.), Б. В. Будзика «Діяльність адміністративних судів України в сучасних умовах» (2021 р.), В. В. Тильчика «Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин» (2020 р.) щодо організаційних засобів адміністративного судочинства у контексті теми дослідження.

В. М. Риков зазначає, що аналіз діяльності системи адміністративних судів в Україні протягом десятирічного періоду свідчить про неефективність її існування, а в разі відсутності змін у майбутньому може негативно вплинути на зміцнення державності. Окремі фактори впливають на вказані висновки та кореспондуються із статистичними показниками судової діяльності. Перший фактор передбачає постійне збільшення навантаження судових справ на одного суддю. Другий фактор – це збільшення кількості несвоєчасно розглянутих судових справ. Третій фактор передбачає позбавлення суб'єкта владних повноважень можливості ефективно виконувати свої функції. Четвертий фактор – визначення суспільством ролі адміністративних судів як дієвого захисника інтересів суб'єкта владних повноважень. П'ятий фактор – невиправдана навантаженість правових норм КАС України. Шостий фактор – це постійне збільшення бюджетного фінансування системи адміністративних судів [243].

Враховуючи зазначене, на нашу думку, доцільно визначити напрями удосконалення законодавства у сфері організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві, які би охоплювали рекомендації Європейської комісії з питань ефективності правосуддя.

У Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, Національній економічній стратегії на період до 2030 року, Стратегії реформування державного управління до 2025 року, інших програмних документах напрями удосконалення захисту прав і законних інтересів щодо інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві, документально не визначено.



Необхідно відзначити, що законодавець вносить зміни та доповнення у чинне процесуальне законодавство комплексно, що не охоплюється темою дослідження (Закони України: «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (2017 р.), «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» (2020 р.)). Але дослідження без визначення взаємних зв'язків не дасть належних результатів так, як буде порушена системність дослідження, що на думку Р. С. Притченка, є вихідними засадами методології сучасного адміністративного права [244, с. 42].

Забезпечення позову можна визначити як звернену до органу адміністративної юрисдикції вимогу про захист суб'єктивних публічних прав, законності або публічного правопорядку, що впливає із зазначеної заявником конфліктної ситуації, спрямоване проти передбачуваного порушника, має на меті вирішення публічно-правового конфлікту шляхом відновлення порушеного права, визнання незаконності адміністративного акту або застосування адміністративних заходів покарання.

Забезпечення позову як процесуальний засіб є вимогою заявника до суду про захист суб'єктивного або об'єктивного публічного права. Захист об'єктивного публічного права може здійснюватися у зв'язку з суперечками законності нормативно-правових актів у сфері публічного управління.

Забезпечення позову доцільно розглядати як систему матеріальних (інституційних) і процесуальних правових засобів, організованих найбільш ефективним чином з метою створення сприятливих умов для подолання перешкод у реалізації юридичного статусу суб'єктів права, відновлення порушених чи оспорюваних прав, свобод і законних інтересів. Заходи забезпечення позову є надзвичайно ефективний засіб правового захисту фізичних та юридичних осіб.

Потенціал цього інституту у межах національного судочинства розкритий не повністю. Однією з причин подібної ситуації є одностороння оцінка засобів та заходів забезпечення позову суддями, які розглядають цей інститут як інструмент зловживання процесуальними правами та засоби нанесення економічної шкоди контрагенту. Це підкреслює двоєдину правову природу забезпечення позову.

На думку В. Ю. Поліщука, про наявність зловживання процесуальними правами свідчитимуть такі цілі учасника судового розгляду, як намір завдати шкоди опоненту, отримання вигоди більшої, ніж у разі добросовісного використання прав; затягування судового процесу; необґрунтоване зменшення судових витрат; уникнення або зменшення рівня юридичної відповідальності [245, с. 177].

С. А. Марцинкевич зазначає, що згідно із ч. 1 ст. 158 КАС України відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, здійснюється за рахунок особи, за заявою якої такі заходи забезпечення позову вживалися судом [246, с. 192].

Прикладом широкого використання всіх правових можливостей видів забезпечення позову є система адміністративного права Франції та Німеччини, у межах якої суди дуже активно реалізують повноваження щодо встановлення забезпечення позову. Це обумовлено тим, що судді перебувають у положенні інформаційної достатності [247].

Це пов'язано з наявністю розгорнутих правил про розкриття відомостей, що мають значення для вирішення справи. Зокрема є положення, яке передбачає обов'язок учасників судочинства повідомляти абсолютно всі відомості, що стосуються справи, незалежно від значення даної інформації для сторони, яка її надає або для протилежної сторони [248].

У національних судах склалося дещо інше ставлення до розкриття відомостей заінтересованими особами. Від сторін вимагається повідомлення лише інформації, яка має безпосереднє відношення до їх процесуальної позиції.

Учасники судочинства у Франції, без спеціальних вказівок судді,

самостійно, зобов'язані подати до справи всі докази. До них відносяться документи, що підтверджують позицію сторони та документи, що свідчать на користь процесуального супротивника. Невиконання даного процесуального обов'язку може призвести до накладання санкцій. Обставини справи з'ясовуються ще до судового розгляду, з доказів, зібраних кожною стороною.

Зазначене становище полегшує роль суду, що вирішує питання забезпечення позову, оскільки зникає потреба у вивченні фактів щодо спору. Зникає можливість сторін для зловживання процесуальними правами у вигляді надання неправдивих пояснень щодо забезпечення позову.

В умовах України суддя, який розглядає заяву про забезпечення позову, стикається зі станом інформаційного вакууму. Заявник не зацікавлений у поданні всіх відомих відомостей, оскільки це знижує шанси на отримання заходів, а протилежна сторона не має фізичної можливості повідомити свої аргументи. У подібних обставинах є небажання судді застосовувати заходи забезпечення позову, які можуть виявитися необґрунтованими.

Описана проблема усувається за допомогою запровадження правила про розгляд клопотань про забезпечення позову в судовому засіданні.

Як критерії необхідності проведення судового засідання з викликом сторін можуть бути обрані: розмір заходу, що вимагається (наприклад, запитується арешт дуже значної суми грошових коштів) або сумніви суду щодо достовірності поданих стороною доказів.

Важливим механізмом, що використовується суддями Франції для ефективності забезпечення позову, є накладення санкцій на сторону, яка не виконує вимог ухвали суду, що є прояв неповаги до суду [249].

Інакше склалася практика в українському адміністративному судочинстві. Сторони відносяться до необхідності реалізації забезпечення позову, як до формальності, в якій не проявляється сила державного примусу. Існуючі на даний момент розміри штрафів не можуть бути фактором, що стримує недобросовісний намір особи не виконувати вимог ухвали суду про забезпечення позову, не виступатимуть як стимул для швидкої реалізації

заходу. Розміри штрафних санкцій слід підвищити. Дія забезпечення позову буде гарантована силою державного примусу.

З метою усунення побоювань судді щодо ймовірності вживання необґрунтованого заходу забезпечення, існує однакова практика зустрічного забезпечення, що дозволяє боротися з процесуальною несумлінністю сторін.

Як зазначає Г. М. Шерстюк, наразі важко говорити про встановлення суцільної рівності учасників адміністративного процесу із запровадженням інституту зустрічного позову. Справа в тому, що, за чинним КАС України, а саме ч. 1 ст. 177, правом заявляти зустрічний позов наділений відповідач, який є фізичною або юридичною особою, водночас суб'єкт владних повноважень за умови участі в процесі як відповідача позбавлений права на подачу зустрічного позову, про що свідчить пряма забороняюча норма законодавства. Заборона пред'являти зустрічний позов суб'єкту з владними повноваженнями викликає різні емоції, адже подібне можна логічно пояснити, проте не покидає відчуття певної дискримінації прав органів публічної влади [250, с. 86].

Не можна не зазначити, що судді або задовольняють клопотання про забезпечення позову, або відхиляють і дуже неохоче вдаються до наданої альтернативи задовольнити клопотання та зобов'язати заявника надати зустрічне забезпечення протилежній стороні [251].

В Огляді прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС на національні суди покладено завдання щоденного застосування законодавства Європейського Союзу відповідно до принципів першості, прямої дії, непрямої дії та державної відповідальності [252].

В адміністративному судочинстві у ряді країн-членів Європейського Союзу використовують заходи забезпечення позову виняткового характеру, що встановлює певні обмеження на дії щодо поширення інформації про перебіг судового процесу. Заходи відрізняються надзвичайною своєрідністю, оскільки забороняють зацікавленим особам поширювати інформацію, пов'язану з розглядом справи, зокрема відомості про наявність вжитого заходу

забезпечення. Факт існування заходу забезпечення охороняється як конфіденційна інформація.

Подібні можливості істотно виділяють їх серед видів забезпечення позову, про запровадження яких може бути відомо громадянам. Потенційною сферою застосування міг би стати господарський процес, у межах якого заборона поширення інформації про встановлені заходи забезпечення позову дозволила гарантувати захист ділової репутації юридичних осіб.

Інститут забезпечення позову ґрунтується на фундаментальних засадах процесу – змагальності та справедливості. Тому брак достовірних відомостей та припущення найменшого обману негативно позначатиметься на дієвості заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову виконують функцію гаранта відправлення правосуддя та кінцевого досягнення справедливості.

Підстави відмови у задоволенні вимоги введення заходу забезпечення можуть бути використані у межах судочинства, якщо: збитки, завдані заходом забезпечення, є надмірними; необхідність встановлення заходу забезпечення викликана недобросовісною поведінкою заявника; необґрунтоване зволікання заявника при зверненні за заходом забезпечення; для адекватного захисту прав заявника можуть бути використані інші правові засоби.

Збиток, завданий заходом забезпечення, є надмірним. У даному випадку, суддя, оцінюючи баланс інтересів сторін, робить висновок, що ефект забезпечення позову буде перевищувати шкоду, що завдається інтересам заявника, і зробить положення протилежної сторони занадто вразливим. Проявляється прагнення суду уникнути ризику несправедливості та зберегти статус-кво між сторонами.

Поведінка особи, яка потребує встановлення заходу забезпечення, є несумлінною. Стосовно особи, яка звернулася за заходом забезпечення, існує презумпція сумлінності, яка спростовується. Під час вивчення фактичних обставин, суддя може встановити, що власна поведінка особи, яка звернулася за правовим захистом, не є сумлінною. Суддя звертатиме увагу на дії заявника, які повинні показувати, що він діяв сумлінно стосовно протилежної сторони.

Суддя повинен переконатися, що у майбутньому заявник буде забезпечувати дотримання умов рішення суду та не використовуватиме в протиправних цілях.

Необґрунтована затримка під час подання заяви про застосування заходу забезпечення. Сторона, яка несвоєчасно використала призначені засоби правового захисту, показує незацікавленість в ухваленні справедливого рішення. При цьому заявник знав про своє право на захист. Суд враховуватиме факт, що зволікання заявника спричинило суттєве погіршення становища протилежної сторони, якій, у разі більш раннього висування відповідної вимоги, не було б завдано шкоди. Ключовим питанням для судді буде питання, чи є затримка виправданою. До уваги беруться такі фактори, як: дії, вчинені сторонами під час затримки; ступінь змін у положеннях зацікавлених суб'єктів; яких збитків завдано кожною стороною, у зв'язку із затримкою.

Для адекватного захисту прав заявника можуть бути використані інші правові засоби. Дане дискреційне повноваження базується на положенні про те, що введення заходу забезпечення зайве, якщо є інший ефективний правовий засіб. Таким засобом є відшкодування збитків, яке застосовується, якщо: збитки, заподіяні заявнику, незначні; збитки можна оцінити в грошах; збитки можуть бути компенсовані виплатою невеликої суми грошей; забезпечувальний захід надмірно обтяжуватиме особа щодо якої призначена. Можлива участь судді в альтернативному вирішенні спорів. З прийняттям Закону України «Про медіацію» можливе вирішення спору із застосуванням процедури медіації [253].

На думку І. М. Проскурякової, сучасний стан альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві визнано таким, що перебуває під дією закону, потребує інтенсифікації розвитку та не може бути об'єктивно розцінений через часткову відсутність відповідної судової звітності та узагальнень судової практики загальнодержавного рівня. Його подальше правове регулювання за рахунок медіації та посередництва набуває першочергового значення для дотримання прав людини, особливо, коли судова система є неефективною, недоступною чи упередженою або корумпованою,

ускладненою руйнуванням правового порядку, не вирішеними протиріччями дискреційних повноважень органів публічної влади [254, с. 219].

У національному судочинстві інститут заходів забезпечення позову поки що не виконує ключових функцій. Заходи забезпечення позову можуть максимізувати цінність і корисність правосуддя для фізичних та юридичних осіб. Відсутність сформованої і одноманітної практики застосування заходів забезпечення позову негативно впливає на ефективність системи вирішення юрисдикційних спорів. Дійові заходи забезпечення позову є показником розвиненості правової системи, щодо потенціалу захисту порушених прав та запобігання можливим порушенням. Водночас В. І. Данішевська зазначає, що коли єдність судової практики починає конфліктувати з розвитком, то ми маємо пожертвувати єдністю на користь розвитку практики [255].

Вектор розвитку національного процесуального законодавства орієнтується на диференціацію і уніфікацію з метою підвищення ефективності правового регулювання [256-259].

По-перше, вкажемо на напрями уніфікації, які, як нормативні розпорядження, можуть бути включені до всіх процесуальних кодексів: єдність меж застосування забезпечення позову на всіх стадіях процесу та у всіх категорій справ; єдність процедури розгляду заяви про застосування забезпечення позову, заява розглядається у день надходження. Передбачається дві форми розгляду заяви без повідомлення та виклику до суду осіб, які беруть участь у справі, з повідомленням для проведення судового засідання.

Перша форма має бути винятком, оскільки відсутність повідомлення відповідних суб'єктів порушує принципи змагальності та рівноправності сторін. У деяких випадках тільки такий порядок може гарантувати досягнення мети введення забезпечення позову. За відсутності повідомлення зацікавленій особі слід подати не лише докази необхідності застосування забезпечення позову, а й пояснити – чому протилежна сторона не потребує повідомлення.

Друга форма із проведенням засідання, має бути основною. У даному випадку виключається дисбаланс у реалізації процесуальних прав сторонами,

оскільки відповідач отримує можливість надати заперечення на заяву про застосування заходів, навести докази несумлінності позивача. Суд отримає інформацію про всі фактичні обставини. Проведення судового засідання дозволить приділяти достатньо уваги оцінці обґрунтованості доводів заявника, наслідків задоволення або відмови у задоволенні вимоги. Єдність інституту забезпечення позову, застосування яких має бути передбачено у всіх процесуальних кодексах за всіма категоріями справ.

Єдність правил про розкриття інформації. Сторони зобов'язуються інформувати суд про всі факти, що стосуються заходів, що вимагають. Встановлення обов'язку розкриття всієї інформації спрямоване на те, щоб суд міг упевнитися у достовірності та повноті відомостей повідомлених заявником, який зобов'язується повідомити всі відомі факти, незалежно від значення для вирішення питання щодо встановлення забезпечення позову.

Єдність інституту зустрічного позову, застосування якого передбачено у всіх процесуальних кодексах та за всіма категоріями справ. Включення норм про зустрічний позов усуне певну обмеженість регулювання. Буде гарантовано повноцінний захист майнових інтересів зацікавлених осіб від можливих порушень та зловживань процесуальними правами.

По-друге, неминуча диференціація регулювання інституту забезпечення позову, оскільки окремі категорії справ мають особливості.

Зокрема, як нова правова модель, яку можна включити до господарського процесу є інститут заходів забезпечення позову виняткового характеру. Ці заходи передбачають встановлення певних обмежень на дії поширення інформації про перебіг судового процесу.

Виразом диференціації може стати вдосконалення інституту забезпечення позову КАС України. Зокрема, можуть бути запропоновані такі варіанти:

- подання позову про оскарження рішень, дій органу з публічними повноваженнями, має передбачати автоматичне застосування заходу забезпечення позову, як зупинення дії рішення, що оспорується, або зупинення вчинення оскаржуваної дії. Це обґрунтовано тим, що в момент винесення



рішення у адміністративній справі, фактичне виконання стає неможливим, оскільки оскаржуваний акт або дія реалізувалися і для особи настали несприятливі правові наслідки;

- щоб усунути випадки потенційного зловживання процесуальними правами заявника, суд повинен враховувати існуючі публічні інтереси. Особливо це стосується сфери публічної безпеки, де можуть бути ініційовані невідкладні дії працівниками правоохоронних органів. У цьому випадку публічний інтерес полягатиме у запобіганні явній небезпеці та загрозі безпеці суспільства. Якщо суд встановить, що можлива шкода правам заявника буде значнішою, порівняно з можливим збитком публічних інтересів, міра забезпечення позову має бути встановлена.

Статистика показує, що у господарських судах у 2018–2020 роках зберігалася практика обережного задоволення вимог застосування забезпечення позову. У місцевих судах, за даними дисертаційного дослідження С. А. Марцинкевича навпаки, спостерігалось стабільне зростання відсотків задоволення заяв про застосування забезпечення позову та забезпечувальних заходів у цивільних справах. Дані судової статистики свідчать, що забезпечення позову з публічно-правових спорів судами застосовуються частіше, ніж господарськими судами.

Застосування забезпечення позову при розгляді публічно-правових спорів є ефективним інститутом судового захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічного управління. По-друге, масштабність і юридична специфіка сфери публічних правовідносин надають особливого значення забезпеченню позову, що зумовлює більшу кількість випадків застосування зазначених заходів з метою забезпечення захисту прав фізичних та юридичних осіб від наявної небезпеки порушення.

Ця ситуація об'єктивно обумовлена дискреційними повноваженнями суддів під час вирішення питання ухвалення чи відмови у вжитті заходи забезпечення позову. Практика, що склалася, вжиття забезпечення позову у цивільних справах свідчить про те, що суди не часто приймають рішення про

забезпечення позову.

У контексті дослідження Т. К. Гуменюк «Концепти функціонування сучасної юридичної науки» вищезазначене зумовлене особливостями розвитку юридичної науки – соціологізацією юриспруденції; обумовленістю напрямів розвитку юридичної науки різними типами розуміння права; дослідження євроінтеграційних проблем розвитку та функціонування правової системи; зростання питомої ваги порівняльно-правових досліджень та вдосконалення іншої правової методології [260, с. 192].

На думку О. В. Нікітіна, інститут забезпечення позову у господарському процесі постійно та динамічно розвивається. У судовій практиці зустрічається безліч проблем із застосуванням даного інституту [261]. Аналіз статистичних даних дозволяє стверджувати, що суди виявляють відому обережність у винесенні ухвали про вжиття заходу забезпечення позову.

Одним із складних питань при вжитті забезпечення позову в господарському процесі є облік підстав для вжиття забезпечення позову, але консервативність суддівського корпусу негативно відбивається на практиці вжиття забезпечення позову. Господарські суди відносяться, на думку вчених, до клопотань застосування забезпечення позову, спрямованих на державні органи з обережністю [262].

Головну роль при розгляді суддями заяв про вжиття забезпечення позову відіграє переконаність суду, чи виникнуть значні перешкоди для забезпечення повноцінного захисту прав, свобод і законних інтересів позивача, чи настануть інші несприятливі наслідки для заявника щодо виконання судового акту. Зазначене частково можна показати щодо надходження справ у касаційну інстанцію.

Протягом періоду 2018–2020 років на розгляд до Касаційного адміністративного суду надійшло 146694 справи та матеріали. За цей період розглянуто 129118 справ, з яких по суті – 51284, або 40% загальної кількості розглянутих справ і матеріалів. Зокрема, в 2018 році надійшли 71101 справа та матеріал, з них нових – 29517 тисяч та ще 42400 переданих із Вищого

адміністративного суду України, розглянуто 37449. Із них по суті розглянуто 16622 справи. В 2019 році – 37959 нових справ і матеріалів, розглянуто 45570. З них по суті розглянуто 18852 справи. В 2020 році – 37634 нових справи та матеріали, розглянуто – 46099. По суті розглянуто 15810 справ. Загалом упродовж січня-грудня 2020 року на розгляді в Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду перебувало 64612 справ і матеріалів, з урахуванням тих, які не розглянуто на початок звітного періоду [263].

Неприпустимо, щоб за наявності вельми схожих умов адміністративної справи судді аргументували прийняття абсолютно різних за змістом рішень з фактично однаковим мотивуванням, але які відрізняються підсумковими твердженнями про ступінь доведеності або відсутність доведеності підстави застосування виду забезпечення позову [264].

З погляду на дослідження Р. В. Зуєвича та Л. Л. Зуєвич, суди, вказуючи в ухвалах про міру забезпечення позову на відсутність підстав для застосування заходу забезпечення позову, будь-яких істотних мотивів прийнятого рішення про відмову у застосуванні забезпечення позову не наводять, обмежуються лише відтворенням положень КАС України [265, с. 239].

Позивачі при зверненні до суду із заявою про вжиття забезпечення позову в окремих випадках стикаються з проблемою мотивованого формулювання відповідної вимоги. Три процесуальні кодекси, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України Кодекс адміністративного судочинства України встановлюють різні процесуальні правові моделі забезпечення позову. Водночас процесуальні закони встановлюють схожі види забезпечення позовних вимог.

Наприклад, ГПК України містить такий забезпечувальний захід, як зупинення дії оскаржуваного рішення та часто застосовується судами під час розгляду податкових спорів, які підлягають вирішенню за правилами адміністративного судочинства, коли враховуються особливості провадження у справах, що виникають з адміністративних правовідносин.

Відповідно до роз'яснення, що міститься у роз'ясненні Президії Вищого

Господарського Суду зупиненням дії ненормативного правового акту (рішення) необхідно розуміти заборону виконання дій, передбачених цим актом (рішенням) [266].

Пропонуємо включити зазначене положення про заборону виконання дій з питань, що виникають у судовій практиці при застосуванні норм глави 10 «Забезпечення позову» КАС України.

Узагальнення судової практики вжиття забезпечення позову дозволило виявити неоднозначно зрозумілий підхід судів, відповідно до якого відмова у вжитті заходу забезпечення позову фіксується у вигляді одного з пунктів ухвали суду про підготовку справи до судового розгляду.

В окремих випадках суди не роз'яснюють право оскаржити таку ухвалу, що може спричинити суттєве порушення прав особи, яка клопочеться про вжиття заходу забезпечення позову. Навіть тоді, коли суд роз'яснює право особи на оскарження ухвали суду, необхідно повною мірою дотримуватися загальних правил вжиття забезпечення позову при неодмінному обліку встановленої в КАС України вимоги щодо обов'язковості належного обґрунтування висновків, що містяться в судових актах.

Як важливу рекомендацію можна запропонувати виносити ухвалу суду про вжиття забезпечення позову у вигляді окремого процесуального документа. Системне застосування процесуальних норм, які містяться у частинах 1 і 6 ст. 157 «Скасування заходів забезпечення позову» КАС України, може ґрунтуватися на неоднозначному тлумаченні.

У ч. 1 ст. 157 КАС України визначено, що заходи забезпечення позову можуть бути скасовані судом за власною ініціативою або за заявою осіб, які беруть участь у справі. У разі відмови в задоволенні позову вжиті заходи забезпечення позову зберігаються до набрання законної сили рішенням суду (ч. 6 ст. 157 КАС України). Суд одночасно з прийняттям рішення або після цього може винести ухвалу про скасування заходу забезпечення позову.

Якщо позовна заява була судом задоволена, то вжиті заходи забезпечення позову зберігаються до виконання рішення суду.

Суди, приймаючи рішення у адміністративній справі, одночасно визначають питання, що стосуються забезпечення позову: про збереження дії виду забезпечення позову до набрання рішенням суду законної сили (у разі відмови в адміністративному позові) або до виконання рішення (у разі задоволення адміністративної позовної заяви); про скасування раніше застосованих судом видів забезпечення позову (при відмові у задоволенні позовних вимог).

Суди, як показує аналіз практики, не вирішують питання щодо застосованих судом забезпечення позову одночасно з прийняттям рішення щодо адміністративної справи.

У першому випадку в учасників спору можуть виникнути проблеми надалі, пов'язані з тим, що у рішенні суду відсутня пряма вказівка на відміну заходів, сформульована наказовим способом.

Державні органи, які виконали ухвалу судді про вжиття забезпечення позову, наприклад, відомості про заборону реєстраційних дій, що внесли до Реєстру, не вважають вправі та зобов'язаними давати трактування рішення суду з одночасним тлумаченням норм процесуального права. Тому здебільшого вимагатимуть окремого судового акту, що вказує на відміну забезпечення позову.

Якщо об'єкт, що послужив цілям забезпечення позову (наприклад, автомобіль) не був тим об'єктом, шляхом реалізації якого виконано рішення (заборгованість була погашена іншим способом), то скасування забезпечення позову може бути виконано тільки в результаті звернення до суду з відповідною заявою. Це єдиний правильний варіант дій суду. Проте вказівку на збереження забезпечення позову до виконання рішення не обов'язково з огляду на наявність такого положення у процесуальному законі.

При аналізі другого варіанта діяльності суду, який прийняв рішення у адміністративній справі (скасування забезпечення позову при прийнятті судового рішення у разі, якщо відпала потреба через відмову в адміністративному позові), вищезазначені недоліки не виявляються.

Правильність скасування може бути перевірена вищою інстанцією одночасно з розглядом скарги на рішення суду з адміністративної справи.

Вжиті заходи забезпечення позову зберігаються до набрання рішенням суду чинності, тому ризику порушення прав позивача немає. У деяких випадках питання про скасування забезпечення позову може вирішитися саме. Наприклад, якщо задоволено вимогу позивача про визнання незаконним рішення органу влади або місцевого самоврядування, дія якого була призупинена на період розгляду справи.

Третій варіант прийняття рішення у адміністративній справі характеризується тим, що питання вжитих заходів забезпечення позову не вирішено при винесенні рішення. Відповідно з'явиться звернення особи з заявою, яка має бути розглянута судом на окремому судовому засіданні. Такий підхід цілком припустимий, не є помилкою суду, однак не відповідає принципу процесуальної економії, тягне тимчасові та матеріальні витрати. Можливі звернення осіб, що приймають участь у справі, із заявами про стягнення судових витрат.

У зазначеному аспекті доцільні пропозиції С. А. Колесника, які запропоновані у дисертаційному дослідженні «Витрати, пов'язані із розглядом справ адміністративними судами в Україні»:

- внести зміни до Наказу Державної судової адміністрації України «Про затвердження форми звітності № 10» для запровадження статистичної звітності щодо кількості адміністративних позовів, за якими компенсуються витрати, пов'язані з розглядом справ адміністративними судами, та розміру витрат;

- Касаційному адміністративному суду у складі Верховного Суду здійснити узагальнення судової практики за рішеннями про відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом справ адміністративними судами;

- розробити методичні рекомендації для позивачів, відповідачів, суддів та інших учасників адміністративного судочинства щодо встановлення, нарахування, розподілу, зниження суми, сплати й відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом справи [267, с. 172-173].

Якщо у задоволенні позову було відмовлено, а заходи забезпечення позову не скасовані (наприклад, не знято арешт з банківського рахунку), то це може торкнутися прав особи, яка не зможе своєчасно скористатися своїм майном.

Враховуючи проаналізовані моменти, що супроводжують ухвалення рішення у адміністративній справі, судам можна рекомендувати частіше використовувати право на вирішення питань, пов'язаних із застосованими заходами забезпечення позову, одночасно з ухваленням рішення у адміністративній справі. Те саме стосується скасування забезпечення позову при припиненні провадження у адміністративній справі. Наприклад, у разі відмови від позову, виявлення фактів непідсудності або непідвідомчості спорів. Суди, припиняючи провадження у адміністративній справі вирішують одночасно питання щодо застосованих заходів забезпечення позову.

Особливістю адміністративних справ є не настільки високе, як у цивільному процесі, значення доведення фактичних обставин справи. Під час здійснення адміністративним судом функцій юрисдикційного контролю провідну роль грає оцінка правової сторони справи. Правильне застосування права – завдання суду, при вирішенні якого він не повинен розраховувати на допомогу осіб, що беруть участь у справі. Це не применшує їх права аргументувати перед судом свою інтерпретацію закону щодо застосування до конкретної справи. Але упущення сторонами можливості висловити свою правову позицію не тягне таких ризиків, як бездіяльність у поданні доказів фактичних обставин справи у традиційному позовному провадженні.

Крім особливостей адміністративного судочинства, публічних правовідносин при застосуванні забезпечення позову, слід враховувати баланс меж втручання у повноваження органу публічної влади та забезпечення можливості реального захисту прав і законних інтересів позивача, що не є суб'єктом владних відносин.

Узагальнення судової практики показує, що застосування інституту забезпечення позову за Кодексом адміністративного судочинства України

достатньо забезпечує досягнення завдань адміністративного судочинства. Проблеми, що зустрічаються, або деякі складнощі у реалізації інституту забезпечення позову навряд чи обумовлені недоліками адміністративного процесуального правового регулювання.

Основні питання, які потрібно вирішувати, пов'язані з практичними аспектами застосування КАС України, що має значення для підвищення ефективності правосуддя у справах, що виникають з публічних правовідносин, та для формування належного державного управління, забезпечення законності адміністративної діяльності, виправлення адміністративних помилок, які здійснюються органами публічної влади, їх посадовими особами.

Судам і учасникам адміністративного судочинства, насамперед позивачам, необхідно бачити та розкривати потенціал своєчасного, тобто до моменту прийняття остаточного рішення у адміністративній справі, передбачаючи запобігання настанню шкідливих наслідків для позивача чи невизначеного кола осіб.

Право забезпечення позову – це право оскаржити в процесуальному порядку правомірність дій протилежної сторони адміністративно-правових відносин. Право на правосуддя з конкретного матеріально-правового спору є однією з форм реалізації права на судовий захист. Законодавче визнання забезпечення позову передбачає надання сторонам спірного адміністративно-правового відношення різноманітних засобів захисту права, призводить до посилення змагальних засад у судочинстві та підвищення правових гарантій для учасників адміністративного процесу.

Повноцінне адміністративне судочинство передбачає повноваження суду на власне бачення конституційних цінностей, а не лише через призму правил, затверджених законодавчою та виконавчою владою. Щодо конкретної справи суд повинен мати повноваження на самостійний захист цінностей на основі власного висновку щодо відповідності заявленої вимоги динамічному балансу приватних і публічних інтересів.

За допомогою розсуду (дискреції) суду виявляються самотутність та



специфічність адміністративної процесуальної форми забезпечення позову. Видається необхідним закріпити в КАС України інститут розсуду суду. Доцільно вказати на право другої інстанції здійснити переоцінку реалізації такого розсуду.

Висловлені у даному підрозділі думки у певній мірі збігаються з соціологічним опитуванням проведеним Інститутом права Львівського державного університету внутрішніх справ у контексті теми дисертаційного дослідження. Своє відношення до проблем забезпечення позову в адміністративному судочинстві висловили судді місцевих судів, працівники органів юстиції та науково-педагогічні працівники юридичних вишів (додаток Б).

Соціологічне опитування показало розбіжності у поглядах практичних працівників та науково-педагогічних працівників у більшості питаннях. На нашу думку, це пояснюється недостатньою увагою наукових кіл до аналізу практики вжиття забезпечення позову.

Узагальнюючи розгляд напрямів удосконалення організаційно-правових засобів у сфері застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві доцільно визначити пріоритетні напрями удосконалення судового захисту:

- удосконалення організаційної структури судової влади (судоустрою); синхронізація процесу розвитку судоустрою з реформуванням судочинного законодавства та оновленням судових інстанцій;
- удосконалення правового статусу суддів; оптимізація судової юрисдикції та розвиток альтернативних способів вирішення правових спорів;
- подальший розвиток інноваційних технологій здійснення судового захисту;
- поліпшення державного регулювання та правозастосовної практики виконання судових актів; приведення вітчизняного законодавства та юридичної практики у відповідність до міжнародно-правових стандартів відправлення правосуддя.

З урахування викладеного запропоновано проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» (додаток В).

### **Висновки до розділу 3**

Ефективність забезпечення позову в адміністративному судочинстві як соціального регулятора є багатоаспектним феноменом, який можна визначити у функціонально-цільовому, аксіологічному (ціннісному), психологічному аспектах. Дані аспекти є основними орієнтирами, на яких має ґрунтуватися правотворча діяльність, цілеспрямована робота держави щодо вдосконалення норм законодавства, підвищення їх ефективності.

Ефективність забезпечення позову означає успішне здійснення соціального призначення у конкретний історичний період, коли суспільні відносини, діяльність держави оцінюються з позицій права як справедливості, упорядкованості, передбачуваності, єдності свободи та відповідальності. Ефективність права в психологічному-ракурсі означає максимальне забезпечення ним можливості для соціально позитивної самореалізації особистості в конкретному суспільстві в конкретний історичний період, максимальний розвиток якостей та здібностей людини у відповідних культурно-історичних рамках. У широкому філософсько-антропологічному сенсі ефективність, права – є знаходження і здійснення правом осмисленого, безпечного, психологічно комфортного як для: окремого індивіда, так і для суспільства в цілому способу існування особистості, забезпечення правом особистісного зростання та творчого функціонування людини в конкретному суспільстві.

Традиційне розуміння ефективності забезпечення позову в адміністративному судочинстві як співвідношення мети законодавця та реально досягнутого результату потребує коригування, у першу чергу у контексті організаційно-правових засобів. Підходи щодо мети розглядаються як головний

показник ефективності забезпечення права як соціального регулятора. Вказаними підходами ігноруються соціальні наслідки ефективності відповідних норм, та їх вплив на людську особу, її духовну та поведінкову самореалізацію, а саме поняття ефективності має формальний характер. У контексті плюралістичного підходу категорія ефективності забезпечення позову розглядається не тільки з позицій співвідношення цілей норм та результатів їх дії, але й в аспекті вирішення відповідними нормами соціально-економічних і інших завдань, важливою з яких є надання можливості соціально позитивної самореалізації позивача у відповідній сфері відносин.

Універсальний підхід до визначення напрямів удосконалення організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві, тобто підвищення ефективності заснована на виявленні якості статичних елементів забезпечення позову, на визначенні якості динамічної сторони забезпечення позову, визначені якості внутрішніх системних зв'язків. Такий метод дослідження напрямів удосконалення організаційно-правових засобів забезпечення позову унеможливорює дублювання характеристик, що визначають ефективність елементів забезпечення позову. Даний підхід допускає нагромадження теоретичних посилок, роблячи категорію «організаційно-правові засоби забезпечення позову» доступною правового аналізу.

Визначення напрямів удосконалення правового регулювання забезпечення позову орієнтовано на аналіз динамічного критерію ефективності, що оцінюється через: стислість процесу; упорядкованість процесу; гнучкість процесу; темпи процесу, абстрагуючись від властивостей предмета функціонування.

Головне цільове призначення забезпечення позову – гарантувати належний захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Такий захист є окремим елементом єдиного судового захисту. Непрямою метою застосування забезпечувальних заходів є підтримання авторитету судової влади, який залежить від результативності виконання вимог суду.

Як засіб правового захисту забезпечення позову має двоєдину природу: є ефективним інструментом запобігання недотримання законних вимог і відновлення порушених прав, водночас можуть стати знаряддям для зловживання процесуальними правами. У такому випадку, спотворюється цільове призначення перетворюючись на засіб тиску.

Узагальнюючи розгляд напрямів удосконалення законодавства у сфері застосування організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві доцільно визначити пріоритети: удосконалення організаційної структури судової влади (судоустрою); синхронізація процесу розвитку судоустрою з реформуванням судочинного законодавства та оновленням судових інстанцій; удосконалення правового статусу суддів; оптимізація судової юрисдикції та розвиток альтернативних способів вирішення правових спорів; подальший розвиток інноваційних технологій здійснення судового захисту; поліпшення державного регулювання та правозастосовної практики виконання судових актів; приведення національного законодавства та юридичної практики у відповідність до міжнародно-правових стандартів відправлення правосуддя.

## ВИСНОВКИ

Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки передбачає удосконалення охорони прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у разі виникнення спорів з органами публічної влади відповідно до стандартів, встановлених Європейською комісією з питань ефективності судочинства. Це вимагає проведення теоретико-правових досліджень, аналізу практики адміністративного судочинства з урахуванням висновків Європейського суду з прав людини. Проведене дослідження інституту забезпечення позову дає можливість зробити висновки, що відображають ключові характеристики, місце, значення та функціональну спрямованість забезпечення позову у правовій системі України; визначити напрями удосконалення цього інституту в адміністративному судочинстві.

Дослідження правової природи адміністративного судочинства на основі вивчення досвіду інституціоналізації механізму захисту невлadних суб'єктів у спорах з органами публічної адміністрації у правових системах країн Європейського Союзу дозволив виявити правові характеристики цього феномена, виділити етапи розвитку, показати місце та роль у правовій державі. Адміністративне судочинство характеризується дуалізмом правової природи, вбудоване у механізми захисту прав людини та громадянина.

Вивчення природи, генези правового регулювання адміністративної юстиції в Україні, існуючих підходів у юридичній доктрині дає підстави визначити цей феномен як: елемент конституціоналізму; інституційний та функціональний компонент системи стримувань і противаг у механізмі здійснення влади; складову частину механізму соціально-правового контролю діяльності публічної адміністрації; інструмент судового захисту прав і законних інтересів людини та громадянина, забезпечення доступності правосуддя; функціональний елемент моніторингу нормативної творчості, здатний сприяти вдосконаленню законодавства та правозастосовної практики, діяльності з

інтерпретації права органом конституційного і судового контролю.

Діяльність суду під час розгляду справ, що виникають з публічно-правових спорів, полягає не у вирішенні правового спору як у позовних справах, а у здійсненні судового контролю за законністю та обґрунтованістю дій органів публічної влади стосовно фізичних та юридичних осіб.

Засоби організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», нормативними актами Державної судової адміністрації України. Організаційно-правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві належать до числа складних системних об'єктів дослідження.

Організаційні засоби забезпечення позову – це комплекс організаційно-правових дій, здійснюваних судом, які проявляються у системній та послідовній реалізації судовими органами заходів організації найбільш ефективної діяльності суду з метою якісного відправлення правосуддя, що проявляється у прийнятті судових актів, направлених на вирішення завдань забезпечення позову у підвідомчих суду справах.

Правові засоби щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві є багатограним теоретико-правовим явищем, яке можна розглядати у юридичному аспекті як сукупність правового інструментарію та формалізований результат діяльності суб'єктів, а також у соціальному аспекті як відображення інтересів, сприяння досягненню певного результату.

Специфіка судового адміністративного процесу полягає в участі в адміністративних (матеріальних) правовідносинах суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, проєктується на модель організації прийняття рішення щодо забезпечення позову під час вирішення судом справ, що виникають з публічних правовідносин. Ознака нормативності організаційних засобів забезпечення позову здатна гарантувати визначеність для сторін судового процесу, які є не рівними у матеріальних публічних правовідносинах.

Однією з особливостей організаційних засобів забезпечення позову є

процесуальна форма діяльності суду першої інстанції – місцевих судів та окружних адміністративних судів під час розгляду та вирішення питання забезпечення позову, що ґрунтується на принципі активності суду за обмеженої змагальності сторін. Це свідчить про особливість змісту організаційних засобів в адміністративному судочинстві та про модель адміністративного судочинства, що характеризується структурою органів судової влади, у компетенцію яких входить розгляд та вирішення публічно-правових спорів.

Забезпечення позову є універсальним засобом правового захисту, який використовується у країнах ЄС у спорах за участю суб'єктів приватного та публічного права. Як засіб правового захисту, забезпечення позову має двоєдину природу: є ефективним інструментом запобігання недотримання законних вимог та відновлення порушених прав, водночас може стати знаряддям для зловживання процесуальними правами. У цьому разі спотворюється цільове призначення забезпечення позову. Ключовим елементом заходів забезпечення, що дозволяє гарантувати захист прав, є обмеження, обтяження суб'єкта владних повноважень. Водночас дискримінаційний характер цього елемента врівноважується компенсаційним елементом, що наділяє зацікавлених осіб інструментами, які запобігають надмірності встановлюваних заборон.

Юридичне значення організаційно-правових засобів забезпечення позову, що характеризує правову природу вказаних засобів, полягає у необхідності: усунення прогалин у системі юридичних гарантій повноти дії майбутніх остаточних судових рішень у справах, що виникають із публічних правовідносин; забезпечення реального виконання рішень судів по суті адміністративної справи.

До важливих адміністративно-процесуальних характеристик, що визначають правову природу забезпечення позову, належать: можливість вжиття забезпечення позову на будь-якій стадії (етапі) судочинства до моменту прийняття остаточного рішення у адміністративній справі за мотивованим клопотанням заявника або з власної ініціативи суду; визначення порядку та

судових процедур застосування забезпечення позову; можливість оскарження винесеної судом ухвали про застосування забезпечення позову; визначення окремих видів забезпечення позову; обов'язковість виконання органами публічної влади, посадовими особами, ухвали суду про застосування забезпечення позову.

Основною причиною застосування організаційно-правових засобів забезпечення позову є неможливість або суттєве ускладнення виконання остаточного судового рішення у справі у разі неприйняття судом виду забезпечення позову. Основним завданням забезпечення позову є ефективний захист позивачів.

До загальних функцій забезпечення позову належать: утворення системи; регулятивна; інформаційно-орієнтована; правоохоронна; мотиваційна; гносеологічна; виховна; соціального контролю. До спеціальних функцій забезпечення позову належать: гарантування судового захисту; забезпечення виконання вимог позивача; запобігання настанню шкоди; обмежувальна; сприяння здійсненню судового нормативного контролю; компенсаційна; призупинення діяльності або дії.

Організаційно-правові засоби знаходять свій вираз у процесуальній формі. Процесуальна форма застосовується у судовій правозастосовній діяльності, де потрібні додаткові гарантії та засоби захисту прав, свобод, законних інтересів особи та держави. Адміністративно-процесуальна форма забезпечення позову в адміністративному судочинстві – це форма діяльності суду під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів, ґрунтується на принципі активності суду. Це свідчить про особливості адміністративно-процесуальної форми та про модель забезпечення позову.

Забезпечення позову, як елемент адміністративно-процесуальної форми, стає порядком застосування процесуальних інститутів та юридичних засобів, що забезпечують судовий захист прав, свобод і законних інтересів громадян, реалізуючи спеціальні завдання та привносить у систему організації та функціонування публічної влади належний порядок.



Реалізація процесуальної форми в адміністративному судочинстві у контексті забезпечення позову забезпечується за допомогою здійснення судом першої інстанції повноважень та адміністративним апеляційним судом під час розгляду та вирішення конкретних питань забезпечення позову. Формування адміністративно-процесуальної форми, включеної у структуру інституту забезпечення позову, який володіє чинністю заборони або зупинки оспорюваних адміністративних актів, без відповідного розвитку правових стандартів забезпечення фізичним і юридичним особам ефективного правового захисту не буде відповідати вимогам Європейського Союзу.

Види забезпечення позову, перелічені у главі 10 «Забезпечення позову» КАС України, доцільно розглядати відповідно до індивідуального призначення під час вирішення адміністративних справ, юридичного змісту та впливу на сторони в адміністративній справі, на забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів відповідних суб'єктів права та на здійсненність остаточного судового рішення в адміністративній справі.

Всю різноманітність процесуальних видів забезпечення позову доцільно класифікувати на підставі таких критеріїв: цільова та функціональна спрямованість заходів захисту; процесуальний режим; природа суб'єкта, уповноваженого на здійснення захисту; природа суб'єкта, щодо якого застосовуються заходи захисту; характер застосованих заходів і наслідків; спосіб застосування заходів захисту; об'єкт захисту та характер інтересу, що захищається; особливості суб'єктів, щодо яких застосовуються заходи захисту.

Різнманітність видів забезпечення позову визначається складністю та різноманіттям правовідносин, до яких вступають учасники публічно-правових відносин. Цим кожен окремий вид забезпечення позову більшою чи меншою мірою відображає специфіку відповідних правовідносин.

Незважаючи на множинність видів забезпечувальних заходів, усім властива терміновість та тимчасовість. Терміновість відбиває спрямованість на негайний захист, запобігання порушення, недопущення ще більших негативних наслідків. Тимчасовість характеризує темпоральний характер, що запобігає

довільному та необмеженому застосуванню заходів, що перешкоджає перетворенню їх на засіб зловживання правами.

Сутність процесуального провадження встановлення забезпечення позову, у контексті організаційно-правових засобів, проявляється в його ознаках. Систему ознак процесуального провадження щодо організаційно-правових засобів забезпечення позову становлять: нормативна регламентація; стадійність; визначення мети; гарантованість досягнення поставленої мети; особливий суб'єктний склад; універсальність; раціональність; динамізм.

До процесуально-правових гарантій процесуального провадження забезпечення позову належать: детальна регламентація законодавцем процедурно-процесуальними нормами всіх різновидів процесуальних проваджень за видами забезпечення позову; процесуальна відповідальність за відступ від процедури процесуального провадження; законодавче встановлення правового статусу та компетенції, наявність процесуальних повноважень у всіх суб'єктів та учасників процесуального провадження; запропонована законом процесуальна форма прийняття та реалізації рішень суб'єктами провадження та їх відповідальність за законність і обґрунтованість рішень; можливість застосування процесуального примусу з метою забезпечення реалізації прийнятих рішень та низка інших.

Стандарти, визначені Європейською комісією з питань ефективності правосуддя щодо ефективності забезпечення позову в адміністративному судочинстві, засновані на неупередженому, справедливому, оперативному розгляді позовної заяви. Ефективність забезпечення позову – це оцінна категорія, за допомогою якої визначається рівень функціональності процесуального забезпечення захисту прав і законних інтересів невідного суб'єкта у публічно-правових відносинах з органами публічної адміністрації. Критерієм ефективності забезпечення позову є якість правового регулювання у динамічному аспекті, що оцінюється через визначеність, стислість, упорядкованість, гнучкість і темп процесу.

Загальними критеріями оцінки ефективності забезпечення позову в

адміністративному судочинстві є: мета, організаційно-правові засоби та результат. Спеціальними показниками оцінки ефективності є: доступність судового захисту; оперативність здійснення; якість судових актів; їх виконання.

Плюралізм у дослідженні ефективності забезпечення позову пов'язаний з дискусійністю та неоднозначністю існування різних поглядів щодо застосування організаційно-правових засобів. Відхід від традиційного розуміння, розвиток правових теорій зумовлюють розробку різних підходів до проблем параметрів конкретних норм, зокрема проблеми ефективності, що викликає необхідність визначення напрямів удосконалення організаційно-правових засобів.

Зазначеними напрямами доцільно вважати: удосконалення механізму протидії зловживанням під час забезпечення позову; розширення інформаційної складової позовної заяви за рахунок надання усіх матеріалів, які у позитивному та негативному плані характеризують наслідки прийняття відповідного рішення; узагальнення практики щодо мотивації прийняття рішення про забезпечення позову або відмови у забезпеченні; застосування інституту виняткових засобів забезпечення позову, характерних для права окремих країн Європейського Союзу; диференціація та уніфікація забезпечення позову.

Узагальнюючи розгляд напрямів удосконалення законодавства у сфері застосування організаційно-правових засобів забезпечення позову в адміністративному судочинстві, доцільно визначити пріоритети: удосконалення організаційної структури адміністративного судочинства (судоустрою), що охоплює діяльність судів першої інстанції; синхронізація процесу розвитку адміністративного судоустрою з реформуванням законодавства та оновленням судових інстанцій; удосконалення правового статусу суддів; оптимізація судової юрисдикції та розвиток альтернативних способів вирішення правових спорів; подальший розвиток інноваційних технологій здійснення судового захисту з використанням інформаційних технологій і рекомендаціями Європейської комісії з питань ефективності судочинства; покращення державного регулювання та правозастосовної практики виконання судових

актів; приведення національного законодавства і юридичної практики у відповідність до міжнародно-правових стандартів відправлення правосуддя.

Інститут забезпечення позову йде шляхом удосконалення організаційно-правових засобів у контексті збільшення ступеня захищеності прав і законних інтересів зацікавлених суб'єктів. Вироблення стабільної судової практики вжиття заходів щодо забезпечення позову є питанням часу, оскільки без заходів забезпечення позову неможливий ефективний і оперативний захист прав учасників адміністративного судочинства. Є позитивні тенденції та перспективи розвитку інституту забезпечення позову у національному судочинстві, які дозволять розкрити потенціал ефективного функціонування забезпечення позову та адаптувати до вимог Європейського Союзу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чумак В. В., Цебинога В. Ю. Захист прав людини в адміністративному судочинстві Німеччини: досвід для України. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 4 (84). С. 173-178.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19>
3. Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2020. 180 с.
4. Капинос О. В. Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд.. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 312 с.
5. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України: дис. ... канд.. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.
6. Про основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 р. № 3360-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12#Text>
7. Корчинський О. І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд.. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2019. 185 с.
8. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2001 р. № 228-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-IV#Text>
8. Про Конституційний Суд України : Закон України від 03.06.1992 р. № 2400-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2400-12>
10. Декларація про державний суверенітет України : Декларація від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
11. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
12. Про Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України : Закон

України від 23.12.1997 р. № 776//97-ВР. URL.  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/776/97>

13. Авер'янов В. Б. Зasadничче значення принципу верховенства права у сфері виконавчої влади. *Вісник державної служби України*. 2006. № 2. С. 33-37.

14. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 3-8.

15. Пустовіт Ю. Ю., Запотоцька О. В., Тімашов В. О. Адміністративна юстиція. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 96-101.

16. Мерник А., Стоян Є. Позитивна юридична відповідальність особи та держави (діалектичний зв'язок). *Знання європейського права*. 2021. № 2. С. 21-25.

17. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>.

18. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

19. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1678-18>

20. Капля О. «Адміністративна юстиція» як юридичний термін. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 108-110.

21. Касинюк Л. А., Мельник Е. А. Правова держава та проблеми становлення її в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 28-32.

22. Маменко Б. М., Пархоменко-Куцевіл. Передумови, ознаки і шляхи формування правової держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 100-105.

23. Про судоустрій України : Законом України від 07.02.2002 р. № 3018-

III. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text>

24. Звірко О. Є., Осіпова О. О. Доктринальні аспекти оптимізації адміністративного судочинства України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 3. С. 120-125.

25. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

26. Мельник-Томенко Ж. М. Принцип верховенства права як універсальна засада адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 84-89.

27. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>

28. Тимошенко В. І. Сутність державної влади у вченні Б. О. Кістяківського. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 8. С. 137-143.

29. Козинець О. В., Пророченко В. М. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 165-169.

30. Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Форум права*. 2012. № 4. С. 118-124.

31. Решота В. В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 124-127.

32. Жушман М. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 105-109.

33. Желтобрюх І. Л. Адміністративний процес у сучасній доктрині адміністративного права як сфера об'єктивізації статусу сторін судочинства. *Правова позиція*. 2019. № 3 (24). С. 24-30.

34. Крусян А. В. Судове адміністративне процесуальне право України:

дис. ... д-ра філософії: спец.: 081. Одеса, 2021. 267 с.

35. Адміністративна юстиція: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 609 с.

36. 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.

37. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

38. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов і ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

39. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / За заг. ред. О. П. Рябченко. 2 вид., перероб. і доп. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. 304 с.

40. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін. ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. 312 с.

41. Сандрачук Я. В. Розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної юстиції як фактор посилення контролю за законністю публічної влади в Україні. Державне управління: удосконалення і розвиток. 2021. № 6. URL. [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6\\_2021/102.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6_2021/102.pdf)

42. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>

43. Гетьман Є. А., Гетьман К. О. Адміністративна юстиція Франції та України: порівняльно-правовий аналіз. *Теорія і практика правознавства*. 2019. Вип. 1 (15). URL. <http://tlaw.nlu.edu.ua/issue/view/10215>

44. Бевзенко В. М., Смокович М. І. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. Київ : Дакор, 2021. 1204 с.



45. Окрема ухвала Верховного Суду України від 93.12.2014 р. «Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України». URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0091700-04#Text>

46. Про Заяву Верховної Ради України у зв'язку з сьомою річницею початку Євромайдану та подій Революції Гідності : Постанова Верховної Ради України від 17.02.2021 р. № 1249-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-20#Text>

47. Тур Т. О. Правова природа та ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 183-186.

48. Чабан Н. А. Неупередженість судової влади як гарантія забезпечення прав людини: теоретико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Київ, 2021. 293 с.

49. Голова КАС ВС Михайло Смокович розповів про судовий захист прав людини і незалежність суду. Верховний Суд. URL. <https://oda.court.gov.ua/archive/1229744/>

50. Малихіна В. В. Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Дніпро, 2021. 225 с.

51. Корчинський О. І. Розвиток адміністративної юстиції в контексті судової реформи України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. *Юридичні науки*. 2018. № 1. С. 142–147.

52. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України : правові засади: монографія. Харків: ТОВ «У справі», 2017. 488 с.

53. Кравчук О. В. До питання суддівського розсуду при забезпеченні адміністративного позову. *Реформування законодавства і державних інституцій*. (м. Запоріжжя, 10-11 вересня 2021 р.). URL. <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/53sept2021/22.pdf>

54. Гуйван П. Д. Обґрунтованість застосування дискреційних

повноважень у процесі організації правосуддя. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 25-29.

55. Панова Г. В. Процесуальний розсуд адміністративного суду: зміст і особливості. *Право і суспільство*. 2017. № 4. Частина 2. С. 81-86.

56. Семеній О. М. До питання свободи та меж судового розсуду адміністративного суду. *Публічне та приватне право*. 2018. № 1. С. 93-98.

57. Сусак М. С. Судові рішення адміністративного суду першої інстанції та процесуальний розсуд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 41. Том 1. С. 107-111.

58. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.

59. Савранчук Л. Л. Проблеми забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 150-153.

60. Бежевець А. М. Електронне судочинство як необхідний елемент цифрової трансформації суспільства та держави. *Інформація і право*. 2020. № 4 (35). С. 142-146.

61. Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Рішення Вищої Ради правосуддя від 17.08.2021 р. № 1845/0/15-21. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>

62. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2020 р. № 1236. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2020-%D0%BF#Text>

63. Щерблюк О. В. Організаційні основи судоустрою в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Київ, 2021. 253 с.

64. Будзик Б. В. Діяльність адміністративних судів України в сучасних умовах: адміністративно-правова характеристика: дис. ... канд. юрид. наук:

спец.: 12.00.07. Львів, 2021. 209 с.

65. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30.03.2020 р. № 540-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/540-20>

66. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5492-17>

67. Матат А. Дистанційне правосуддя – виклик для сучасної демократії. 08.05.2020 р. URL. <https://cedem.org.ua/analytics/dystantsijne-pravosuddia/>

68. Моніторинг адміністративного судочинства: у Львові підсумували результати опитування. 03 лютого 2020 р. URL. <https://8aa.court.gov.ua/sud4857/pres-centr/news/880157/>

69. Вовк П. В. Поняття адміністративної юрисдикції в парадигмі правової держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 517-519.

70. Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Сутність та зміст предметної юрисдикції адміністративних судів України. *Науковий вісник ХДУ. Серія Юридичні науки*. 2018. Том 1. № 2. С. 159-164.

71. Дніпров О. С. Компетенція як елемент правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 257-262.

72. Компетенція. URL. <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%>

73. Загальна декларація прав людини. URL. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)

74. Безпідставне ототожнення «підсудності» з «юрисдикцією» (підвідомчістю). 30.03.2021 р. URL. <https://lexinform.com.ua/sudova-praktyka/bezpidstavne-ototozhnennya-pidsudnosti-z-yurysdyktsiyeyu-pidvidomchistyu/>

75. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на

законодавчому рівні. URL. <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2011/1/25.pdf>

76. Повноваження. URL. <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%>

77. Перепелюк В. Зміст обов'язку (повноваження) суб'єкта як критерій предметної юрисдикції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 186-189.

78. Про Національну стратегія у сфері прав людини : Указ Президента України від 23.04.2021 р. № 119/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>.

79. Тильчик В. В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 448 с.

80. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві – роз'яснює 7ААС. Судова влада України. 09.08.2021 р. URL. <https://court.gov.ua/press/news/1163449/>

81. Костроміна О. Г., Бабенко Г. О. Інститут адміністративного позову: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 28-35.

82. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: К. І. С., 2009. 552 с.

83. Марцинкевич С. А. Правові засади забезпечення позову в адміністративному судочинстві: дис. ... д-ра філософії: спец.: 081. Київ, 2021. 239 с.

84. Морозов Є. Забезпечення позову при вирішенні судових спорів із контролюючими органами. 01.12.2020 р. Юридичні новини. URL. <https://lexinform.com.ua/sudova-praktyka/zabezpechennya-pozovu-pry-vyrishenni-sudovyh-sporiv-iz-kontrolyuyuchymy-organamy/>

85. Дніпров О. Адміністративно-правові відносини в умовах трансформації предмета адміністративного права. *Підприємництво,*

*господарство і право*. 2021. № 3. С. 175-179.

86. Господарський процес: навч. посіб. / В. А. Кройтор, О. В. Синегубов, О. Г. Бортнік та ін.; за заг. ред. проф. В. А. Кройтора. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ. 2020. 328 с.

87. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12/conv>

88. Константи́й О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 415 с.

89. Кихтюк Р. М. Правові засади процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2019. 251 с.

90. Code de justice administrative. Dernière mise à jour des données de ce code: 01 janvier 2022. URL. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070933/>

91. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 23.11.2021 р. № 520/24190/21. З питань забезпечення адміністративного позову. URL. <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/101291685/>

92. Ухвала Окружний адміністративний суд м. Києва від 12.07.2021 р. № 640/18852/21. Про забезпечення адміністративного позову. URL. <https://verdictum.ligazakon.net/document/98242738>

93. Постанова Верховного Суду від 24 квітня 2019 року у справі № 826/10936/18 (провадження № К/9901/728/19). Закон Online. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81431079>

94. Ухвала Тернопільського окружного адміністративного суду від 17.11.2021 р. № 500/7857/21. З питань забезпечення адміністративного позову. URL. <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/101146294/>

95. Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції. Верховний Суд України. 01.06.2020 р. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/947853/>

96. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1618-15>
97. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти / *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40-47.
98. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 36 с.
99. Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 125-131.
100. L'exécution des décisions du juge administratif. URL. <https://www.conseil-etat.fr/demarches-services/les-fiches-pratiques-de-la-justice-administrative/l-execution-des-decisions-du-juge-administratif>
101. Міхеєв М.В., Міхеєв М.В. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 178-182.
102. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.:12.00.07. Запоріжжя, 2021. 46 с.
103. Школик А. М. Місце адміністративно-процедурного права в системі права. Питання адміністративного права. Кн. 2. / Відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків: *Оберіг*, 2018. С. 125-130.
104. Проєкт Закону України від 14.05.2020 р. № 3475 «Про адміністративну процедуру». URL. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834)
105. Ухвала Сьомого апеляційний адміністративний суд від 30.01.2020 р. Справа № 822/3456/17. Про визнання банкрутом. URL. <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87267761>
106. Тур Т. О. Функції заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 3 (13). С. 35-40.
107. Деякі питання реформування державного управління України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 931-р. URL.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

108. Біла-Тіунова Л. Р., Ківалов С. В. Системність адміністративно-правового мислення в умовах трансформацій (методологічні розсуди). Частина 2. 05.11.2021 р. URL. <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/systemnist-administratyvno-pravovogo-myslennya-v-umovah-transformatsij-metodologichni-rozsudy-chastyna-2/>

109. Дніпров О. С. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 114-118.

110. Джафарова М. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 90-94.

111. Миколенко О. І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50-57.

112. Бітов А. І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 46. С. 330-339.

113. Тильчик В. В. Розвиток та динаміка процесуальної форми вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 132-136.

114. Черникова А. О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: від історії до сучасного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 306-309.

115. Шерстюк Г. М. Забезпечення адміністративного позову. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 5. том 2. С. 204-209.

116. Заборовський В. В., Манзюк В. В., Стойка А. В. Забезпечувальні заходи в системі гарантування права на справедливий суд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Том 66. С. 251-256.

117. Луспеник Д. Ціннісний підхід. Верховний Суд України. 02.01.2018 р.

URL. <https://www.supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/412417/>

118. Монаєнко А., Смірнова К. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. 28.04.2020 р. Юридична газета.

URL. <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zastosuvannya-praktiki-espl-ta-sudu-es-na-prikladi-administrativnogo-sudochinstva.html>

119. Рекомендація Rec (89) Комітету міністрів Ради Європи від 13 травня 1989 р. державам-членам про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах. URL. <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87616836>

120. Рекомендація Rec (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи від 12 травня 2004 р. державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту. URL. [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_718](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_718).

121. Марцинкевич С. А. Щодо підстав забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 42. Том 2. С. 77-80.

122. Качур І. А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. . канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Київ, 2018. 225 с.

123. Васильєв С. В. Звернення до суду: алгоритм процесуальних дій (адміністративна юрисдикція): навчальний посібник. Київ: Алерта, 2021. 342 с.

124. Лавренюк Ю. Ф. Сутність оперативності здійснення правосуддя у справах адміністративної юрисдикції як засобу захисту економічних інтересів України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 1. С. 92-94.

125. Джафарова М. В. Загальна характеристика повноважень адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративних справах. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 77-82.

126. Кравцов І. Забезпечення позову в адміністративному процесі: вузчі можливості, більші труднощі. 07.03-13.03.2020 р. Закон і бізнес. URL. <https://zib.com.ua/ua/141770.html>

127. Тур Т. О. Особливості правового та процесуального статусу представника в адміністративному судочинстві. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики*: матеріали наукового семінару (м. Львів,



25 червня 2021 р.) / упор. М. Т. Гаврильців. Львів: ЛьвДУВС, 2021. С. 262-267.

128. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Випуск 1. С. 42-49.

129. Тернушак М. М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Київ, 2020. 401 с.

130. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Правова регламентація заходів адміністративно-процесуального примусу. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 3 (13). С. 28-34.

131. Джафарова М. Загальна характеристика заходів процесуального примусу, які застосовуються в адміністративному судочинстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 143-147.

132. Сидор Н. Т. Правове регулювання заходів процесуального примусу в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2021. 208 с.

133. Лавренчук О. В., Тильчик О. В. Загальні та спеціальні ознаки заходів процесуального примусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 2. С. 38-44.

134. Адамова О. С. Поняття правової класифікації. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 19-24.

135. Заяць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 202-205.

136. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>

137. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2014 р. № 520. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/520-2014-%D0%BF#Text>

138. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/679-14>

139. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1540-19>

140. Про затвердження положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>

141. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1963/2011. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1063/2011>

142. Вереша Р.В., Карпунцов В. В. Постанови Пленуму Верховного Суду в адміністративному судочинстві. 5-те видання. Київ: Алерта, 2022. 488 с.

143. Кіріяк О. Співвідношення понять «термін» і «момент у часі» за цивільним законодавством України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 32-36.

144. Пащенко К. С. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 190-193.

145. Малихіна В. Додержання процесуальних строків адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 133-137.

146. Ухвала від 02.08.2021 № 520/14072/21 Харківський окружний адміністративний суд про відмову в забезпеченні позову. URL. <https://verdictum.ligazakon.net/document/98795290>

147. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.

148. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / кол. авторів; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.

149. Адміністративний процес України (у схемах): навчальний посібник / М. М. Бурбика, М. В. Колеснікова, А. В. Солонар. Суми: Сумський державний університет, 2019. 108 с.

150. Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний

процес (загальна частина): навчальний посібник. Одеса, 2019. 224 с.

151. Крусян А. Судове адміністративне процесуальне право України: основи теоретико-правової концепції. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 3. 43-52.

152. Крусян А. В. Судове адміністративне процесуальне право України: основи теоретико-правової концепції. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 3. С. 43–52.

153. Закаленко О. В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Одеса, 2014. 22 с.

154. Легких К. В. Теоретичні і практичні аспекти адміністративного позову як засобу забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 343-345.

155. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#n1562>

156. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ : Закон України від 15.01.2020 р. № 460-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-20#n206>

157. Давидов Д. О. Процесуально-правовий режим: теоретико-прикладні засади: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Львів, 2019. 236 с.

158. Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Scientific Notes of Lviv University of Business and Law*. 2018. № 18. С. 31-35.

159. Бойчук А. Забезпечення заходів в господарському процесі. 09.10.2018 р. *Юридична газета*. URL. <https://yur-gazeta.com/publications/practice/gospodarske-pravo/zabezpechennya-zahodiv-v-gospodarskomu-procesi.html>

160. Пучковська І. Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань: дис. ... д-ра юрид. наук: спец: 12.00.03. Харків, 2018. 485 с.
161. Одосій О. Ю. Забезпечувальні заходи в цивільному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.03. Київ, 2018. 235 с.
162. Свірін О. Перспективи запровадження принципу пропорційності у господарському та цивільному процесі України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 1. С. 129-136.
163. Уркевич В. Принцип пропорційності в новому господарському процесі. URL. [https://uba.ua/documents/events/2017/20170928/VITALIY\\_URKEVYCH.pdf](https://uba.ua/documents/events/2017/20170928/VITALIY_URKEVYCH.pdf)
164. Забезпечення позову: КАС ВС актуалізував висновки щодо застосування норм процесуального права. 09 червня 2021 р. Судова влада України. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1134211/>
165. Історичний нарис про становлення та розвиток арбітражно-судової системи в Україні. URL. <http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/25092015.pdf>
166. Буга Г. С. Забезпечення позову в цивільному процесуальному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.03. Харків, 2012. 198 с.
167. Братель О. Процесовзаємодіючі норми матеріального права в контексті реалізації процесуальних юридичних фактів при здійсненні цивільного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 10-17.
168. Шурин О. А. Інститут забезпечення позову: теоретичні та практичні проблеми реалізації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1 (22). С. 177-180.
169. Постанова Північного апеляційного господарського суду від 09.01.2020 р. Справа № 910/16497/19 «Про забезпечення позову». URL. <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86816655>
170. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.05.2020 р. Справа № 640/11643/19. Адміністративне провадження № К/9901/4128/20. URL. <https://zakononline.com.ua/court->

decisions/show/89488725

171. Ковалів М. В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2014. № 810. С. 28-32.

172. Подоляк Е. Основні завдання, функції та принципи адміністративного судочинства в судах загальної юрисдикції. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права.* 2019. Випуск 22. С. 86-92.

173. Мельник Я. Обмеження судом цивільних процесуальних прав як інструмент забезпечення пропорційності в цивільному процесі. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 1. С. 21-27.

174. Арутюнян, А. В., Сивко, К. Р., Дяченко, С. В. Принцип пропорційності в цивільному судочинстві, теоретичні аспекти та законодавче закріплення. Практичне застосування в цивільному процесі. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 6. С. 90-94.

175. Бояринцев О. А. Дайджест «27 постанов ВС КАС по податковим спорам за перше півріччя 2021». Частина 2: процесуальні питання; порушення допущенні під час перевірок та повноваження ДФС. 11.08.2021 р. URL. [https://protocol.ua/ua/daydgest\\_27\\_postanov\\_vs\\_kas\\_po\\_podatkovim\\_sporam\\_za\\_pershe\\_pivrichchya\\_2021\\_chastina\\_2\\_protseualni\\_pitannya\\_porushennya\\_dopushcheni\\_pid\\_chas\\_perevirok\\_ta\\_povnovagennya\\_dfs/](https://protocol.ua/ua/daydgest_27_postanov_vs_kas_po_podatkovim_sporam_za_pershe_pivrichchya_2021_chastina_2_protseualni_pitannya_porushennya_dopushcheni_pid_chas_perevirok_ta_povnovagennya_dfs/)

176. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17>

177. Узагальнення практики застосування окружними адміністративними судами та Львівським апеляційним адміністративним судом положень Закону України «Про громадські об'єднання». Львів: Львівський апеляційний адміністративний суд, 2014. 14 с.

178. Омельченко А. Зловживання правом з боку громадських організацій: проблема теоретична чи практична? 08.08-14.08.2020. Закон і бізнес. URL. <https://zib.com.ua/ua/143874.html>

179. Громадські об'єднання. Конституційний Суд України. Офіційний

вебсайт. URL. <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/111-gromadski-obyednannya>

180. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 10.09.2021 р. Страва № 340/5888/21. URL. <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/99549309/>

181. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 14.02.2020 р. № П/320/146/20. Про відмову у вжитті заходів забезпечення позову. URL. <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87616836>

182. Судова практика щодо наслідків зупинення судом дії ухвали про забезпечення позову, яка стосувалася дій приватного виконавця. 10.12.2021 р. URL. <https://advokatpost.com/shchodo-naslidkiv-zupynennia-sudom-dii-ukhvaly-pro-zabezpechennia-pozovu-i-aka-stosuvalasia-dij-pryvatnoho-vykonavtsia/>

183. Джафарова М. Загальна характеристика інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 148-152.

184. Приходько О. І. Характеристика повноважень представника в адміністративному процесі. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 75-82.

185. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2155-19>

186. Покрокова інструкція з реєстрації в «Електронному суді». URL. <https://zp.arbitr.gov.ua/sud5009/gromadyanam/el-sud-reg/>

187. Велика Палата ВС роз'яснила порядок звернення до КАС ВС із позовом в електронній формі. 31 серпня 2021 р. Верховний Суд України. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1171621/>

188. Дніпров О. Видання нормативних актів як форма діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 143-147.

189. Гетьман Є. А., Гетьман К. О. Порядок судового оскарження підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). С. 1-11.

190. Рой О. В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет

публічно-правового спору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 23 с.

191. Мілієнко О. А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 481 с.

192. Хиля М. М. Нормативно-правові акти як джерела адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Тернопіль, 2019. 204 с.

193. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 03.07.2020 р. № 90190129. Справа № 140/4686/20. URL. <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/90190129/>

194. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховний Суд України від 15.04.2020 р. № К/9901/18310/19. Справа № 1440/2398/18. Щодо оскарження нормативно-правового акту. URL. <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88814799>

195. Берзанюк Я. Міжнародні стандарти дотримання принципу змагальності в судовому процесі. 12 вересня 2019 р. Верховний Суд України. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/779322/>

196. Іваненко Т. М. Адміністративно-правове забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової верховенства права: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 176 с.

197. Труш М. І. Судове рішення в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2017. 219 с.

198. Поляков І. С. Перегляд рішень окружних адміністративних судів в апеляційному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запорожжя, 2019. 194 с.

199. Желтобрюх І. Заходи процесуального примусу, що застосовуються до сторін у справі за законодавством про адміністративне судочинство: шляхи оптимізації матеріально-правових підстав. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 146-152.

200. Миронюк Р. В. Особливості судового розгляду окремих категорій

адміністративних справ: навчальний посібник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 352 с.

201. КЦС ВС указав на особливості апеляційного оскарження ухвали про скасування забезпечення позову й зустрічного забезпечення. 13.08.2021 р. Юридична газета. URL. <https://yur-gazeta.com/golovna/kcs-vs-ukazav-na-osoblivosti-apelyatsiynogo-oskarzhennya-uhvali-pro-skasuvannya-zabezpechennya-pozovu.html>

202. ВС роз'яснив особливості апеляційного оскарження ухвали про скасування забезпечення позову й зустрічного забезпечення. 21.10.2021 р. Судово-юридична газета. URL. <https://sud.ua/ru/news/sudebnaya-praktika/217436-vs-rozyasniv-osoblivosti-apelyatsiynogo-oskarzhennya-ukhvali-pro-skasuvannya-zabezpechennya-pozovu-y-zustrichnogo-zabezpechennya>

203. Зелінська Я. С. Юридична природа категорії зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. Вип. 91. С. 63-68.

204. Козинець, І. Г., Стеченко Л. К. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 1. С. 88-91.

205. Зловживання процесуальними і матеріальними правами – судді ВС розповіли про судову практику. 29 квітня 2021 р. Верховний Суд України. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1114247/>

206. Поліщук В. Ю. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 206 с.

207. Берназюк Я. О. Поняття та особливості принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Т. 6. С. 135-141.

208. Судді Верховного Суду розповіли про зловживання матеріальними і процесуальними правами. 2021. Офіційний вебсайт Верховного Суду України.



URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1070738/>

209. Чемодурова А. Правове регулювання та його ефективність у сучасному світі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 262-267.

210. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#n13>

211. Теорія держави і права: підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2015. 368 с.

212. Золотухіна Л. О. Адміністративна юстиція як складова адміністративно-правового механізму захисту публічного інтересу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 138-143.

213. Лепех Л. Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.01. Київ, 2019. 234 с.

214. Шпак К. Ефективність правового регулювання, її показники та чинники. *Наука онлайн*. 2019. № 4. URL. <https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/4/efektivnist-pravovogo-regulyuvannya-yiyi-pokazniki-ta-chinniki/>

215. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 192 с.

216. Гончаров С. М., Кушнір Н. Б. Тлумачний словник економіста. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 264 с.

217. Тараконич Т. І. Ефективність правового регулювання. URL. [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonych\\_Efektivnist](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonych_Efektivnist)

218. Рибікова Г. В., Колесник М. В. Основні підходи до оцінки ефективності правових норм. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 8. С. 19-

22.

219. Оліфер В. І. Судовий захист прав громадян у сфері публічно-правових відносин: проблеми ефективності адміністративного судочинства. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Випуск 1. С. 94-100.

220. Куракін О. М. Аналіз співвідношення категорій «ефективність правового регулювання» й суміжних понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 7-10.

221. Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 222-225.

222. Овсянникова І. М. Основні засади визначення ефективності судово-експертної діяльності: адміністративно-правовий аспект. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2019. № 20. С. 216-230.

223. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. 708 с.

224. Декларація СЕРЕЖ отримані уроки і виклики, які постали перед судовою владою під час пандемії covid-19 і після неї. Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЖ). 10 червня 2020 р. URL. <https://rm.coe.int/cepej-declaration-on-lessons-learned-cepej-2020-8rev/16809ede8b>

225. Система оцінювання роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи. Київ: USAID «Справедливе правосуддя», 2015. 50 с.

226. Цифровізація правосуддя: Європейська комісія затвердила план дій на 2022-2025 роки. 17 грудня 2021 р. Юридична газета. URL. <https://yur-gazeta.com/golovna/cifrovizaciya-pravosuddya-evropeyska-komisiya-zatverdila-plan-diy-na-2022--2025-roki.html>

227. Шахов С. В. Ефективність адміністративно-правової норми: плюралістичний підхід до визначення змісту категорії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 92-98.

228. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук:

спец.: 12.00.01. Київ, 2016. 224 с.

229. Забезпечення позову в нових редакціях процесуальних кодексів. URL. <https://sfs-group.com.ua/zabezpechennya-pozovu-v-novyh-redaktsiyah-protseualnyh-kodeksiv/>

230. Нечипорук С. В. До питання про сутність і значення принципів змагальності та рівноправності сторін. *Держава і право*. 2010. Випуск 47. С. 365-372.

231. Центр дослідження судової практики. 6 серпня 2020 року. URL. <https://www.facebook.com/cdoslidzenna/posts/1042969159452185/>

232. Кількість справ, що надійшли до ВС, більше ніж удвічі перевищує середньоєвропейський показник – СЕРЕJ. Верховний Суд України. 04 листопада 2020 р. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1017654/>

233. Центр дослідження судової практики. 05 липня 2021 року. URL. <https://www.facebook.com/cdoslidzenna/photos/a.495264010889372/1283657568716675>

234. Шабалін А. Процесуальні питання визначення судом ефективного способу захисту в цивільних справах. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2021. № 3. С. 67-75.

235. Ухвала суду Харківський окружний адміністративний суд від 23.11.2021 р. № 101291685. З питань забезпечення позову. URL. <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/101291685/>

236. Огляд судової практики КАС ВС щодо адміністративного арешту коштів і майна. 17 червня 2021 р. Юридична газета URL. <https://yur-gazeta.com/golovna/oglyad-sudovoyi-praktiki-kas-vs-shchodo-administrativnogo-areshtu-koshtiv-i-mayna.html>

237. Мойсеєнко Г. В. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 222 с.

238. Адміністративне судочинство відзначило десятирічний ювілей міжнародною конференцією. 06 жовтня 2015 р. Львівський апеляційний

адміністративний суд. URL. <https://apladm.lv.court.gov.ua/sud9104/pres-centr/news/206804/>

239. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13#Text>

240. Задорожня Г. В., Задорожний Ю. А. Забезпечення адміністративного позову як фактор ефективності адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 413-417.

241. Європейська комісія з ефективності правосуддя (СЕРЕЈ). Рекомендації Європейської комісії з питань ефективності правосуддя щодо судової статистики (GOJUST). URL. <https://rm.coe.int/cepej-guidelines-on-judicial-statistics-gojust-cepej-2008-11-ukrainian/16809ede8c>

242. Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.01. Київ, 2018. 554 с.

243. Риков В. Реформування системи адміністративної юстиції в Україні як необхідність сьогодення. 28.04.2021 р. Вища школа адвокатури НААУ. URL. <https://www.hsa.org.ua/blog/reformuvannya-systemy-administratyvnoyi-yustytsiyi-v-ukrayini-yak-neobhidnist-sogodennya/>

244. Притченко Р. С. Особливості сучасної методології дослідження судової практики. *Правова держава*. 2021. № 42. С. 40-44.

245. Поліщук В. Ю. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 206 с.

246. Марцинкевич С. А. Відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову в адміністративному судочинстві: підстави, порядок, напрями вдосконалення. *Право і суспільство*. 2020. № 2 частина 2. С. 190-196.

247. Mockle D. La justice, l'efficacité et l'imputabilité. URL. <https://www.erudit.org/en/journals/cd1/2013-v54-n4-cd01015/1020649ar/>

248. Étude relative à l'incidence des technologies de l'information et des communications sur la gestion de l'information dans l'administration judiciaire

québécoise. N. Vermeys, M. Demoulin, E. Amar, C. Gaiffe, K. Benyekhlef. Étude préparée à l'attention du ministère de la Justice du Québec. 2017. 204 p.

249. Неповага до суду: вимоги закону і практика. Українське право. 2018. URL. [https://ukrainepravo.com/judicial\\_truth/divine\\_law/nepovaga-do-sudu-vymogy-zakonu-i-praktyka/](https://ukrainepravo.com/judicial_truth/divine_law/nepovaga-do-sudu-vymogy-zakonu-i-praktyka/)

250. Шерстюк Г. М. Зустрічний позов у публічно-правових спорах. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2020. Випуск 2 (46). С. 84-90.

251. Науково-практичний коментар до статті 177 Кодексу адміністративного судочинства України. Ліга закон. URL. <https://ips.ligazakon.net/document/КК008231>

252. Огляд прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. URL. [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/review-of-the-case-2018.1.1.ukr\\_1.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/review-of-the-case-2018.1.1.ukr_1.pdf)

253. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>

254. Проскурякова І. М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві: дис. ... д-ра філософії, спец.: 081. Київ, 2021. 300 с.

255. Данішевська Л. Перевага у захисті. Верховний Суд України. 14.12.2021 р. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1229076/>

256. Беляневич О. А. Про уніфікацію і спеціалізацію процесуального права. *Університетські наукові записки.* 2012. № 1 (41). С. 95–105

257. Згама А. О. Апеляційний перегляд судових актів за цивільним господарським та адміністративним процесуальним законодавством: питання уніфікації та диференціації. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2015. № 1. С. 67-70.

258. Черникова А. О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: від історії до сучасного стану. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 6. С. 306-309.

259. Менюк Д. О. Уніфікація процедури перегляду судових рішень за

нововиявленими або виключними обставинами у процесуальних кодексах України. *Судова апеляція*. 2019. № 1 (54). С. 125-132.

260. Гуменюк Т. Концепти функціонування сучасної юридичної науки. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 188-192.

261. Нікітін О. Висновки судів щодо забезпечення позову в господарському процесі. URL. <https://id-legalgroup.com/ua/blog/vivodi-sydov-ro-obespecheniu-iska-v-hozyaistvennom-processe----oleg-nikitin--advokat-ID-Legal-Group>

262. Огляд судової практики Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду (актуальна судова практика) Рішення, внесені до ЄДРСР, за листопад – грудень 2020 року. URL. [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Ohliad\\_KHS\\_11\\_12\\_2020.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Ohliad_KHS_11_12_2020.pdf)

263. Адмінсудочинство: проблеми і пріоритети Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду підбив підсумки роботи в 2020 році. 10.03.2021 р. URL. [exinform.com.ua/yuridychna-praktyka/adminsudochynstvo-problemy-i-priorityty-kasatsijnyj-administratyvnyj/](http://exinform.com.ua/yuridychna-praktyka/adminsudochynstvo-problemy-i-priorityty-kasatsijnyj-administratyvnyj/)

264. Сердюк В., Бабій А. Правовий висновок касаційного суду як інструмент забезпечення сталості та єдності судової практики. 15.03.2021 р. URL. <https://sud.ua/ru/news/blog/195911-pravoviy-visnovok-kasatsiynogo-sudu-yak-instrument-zabezpechennya-stalosti-ta-yednosti-sudovoyi-praktiki>

265. Зуєвич Р., Зуєвич Л. Практика застосування новел процесуального законодавства в 2018-2021 роках (ГПКУ, ЦПКУ, КАСУ). Київ: Юрінком Інтер, 2021. 360 с.

266. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів : Роз'яснення Президія Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. № 02-5/35. URL. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5\\_35800-00#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00#Text)

267. Колесник С. А. Витрати, пов'язані із розглядом справ адміністративними судами в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 206 с.

## ДОДАТКИ

Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44:*

1. Тур Т. О. Функції заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Соціально-правові студії: науково-аналітичний журнал*. 2021. Випуск 3 (13). С. 35-40.

2. Тур Т. О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Випуск 66. С. 168-172.

3. Тур Т. О. Правова природа та ознаки забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 183-186.

*інші:*

1. Тур Т. О. Види забезпечення позову у адміністративному судочинстві. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2021. № 4. С. 224-229.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Тур Т. О. Конституційно-правові основи судового захисту прав і свобод людини та громадянина. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 11 грудня 2020 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів: ЛьвДУВС, 2020. С. 131-133.

2. Тур Т. О. Інформаційне і програмно-технічне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції. Інформаційні технології в освіті та практиці :

матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 18 грудня 2020 р.) / упорядник: Т. В. Магеровська. Львів : ЛьвДУВС, 2020. С. 91-92.

3. Тур Т. О. Суд як суб'єкт адміністративних процесуальних правовідносин. Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15 квітня 2021 р.). Кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка». Київ: «Комп'ютерний дизайн», 2021. Ч. 1. С. 191-194.

4. Тур Т. О. Особливості правового та процесуального статусу представника в адміністративному судочинстві. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики*: матеріали наукового семінару (м. Львів, 25 червня 2021 р.) / упор. М.Т. Гаврильців. Львів: ЛьвДУВС, 2021. С. 262-266.

5. Тур Т. О. Судова влада у сучасному механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 10 грудня 2021 р.) / за заг. ред. І. В. Красницького. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. С. 114-117.



## Підсумки соціологічного дослідження

### Анкета Шановний друже!

З метою визначення шляхів підвищення ефективності нормативно-правового регулювання забезпечення позову в адміністративному судочинстві України Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ проводить соціологічне дослідження впливу різних чинників:

1. Чи доцільно на Вашу думку стверджувати, що система правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у контексті забезпечення позову у спорах у сфері публічних правовідносин до теперішнього часу не досягла стійкої структурно-функціональної системної рівноваги

Так

Ні

2. Чи впливає дисбаланс взаємодій між органами виконавчої влади та інституціями громадянського суспільства на стан правового регулювання у сфері адміністративного судочинства

Так

Ні

3. У Кодексі адміністративного судочинства існує невизначеність термінології щодо понять «види забезпечення позову» та заходи забезпечення позову» чи погоджуєтесь із зазначеним твердженням

Так

Ні

4. Чи доцільно на законодавчому рівні розширити правове регулювання зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві

Так

Ні

5. Чи вважаєте Ви, що прояви поза правових інституційних практик (захист відомчих, корпоративних, групових інтересів) в межах регіональних владних структур впливають на прийняття судами загальної компетенції рішень щодо забезпечення позову

Так

Ні

6. В юридичних наукових виданнях з питань забезпечення позову в адміністративному судочинстві висловлюються думки про обмеження повноважень суду при вирішенні питання про забезпечення позову. Чи погоджуєтесь з Ви з вказаним

Так

Ні

7. Чи вважаєте Ви, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» буде сприяти визначенню юридичних аспектів правової визначеності нормативно-правових актів публічної адміністрації, що вплине на процес прийняття виду забезпечення позову в адміністративному судочинстві

Так

Ні

8. Чи доцільне створення додаткових правових гарантій позивачу щодо забезпечення позову в адміністративній справі, що повинно посилити збалансовану систему взаємних обов'язків, прав і відповідальності позивача та суду на основі принципів активності суду і обмеженої рівності учасників процесу

Так

Ні

9. Чи вважаєте Ви, що реалізація Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки сприятиме розвитку системи адміністративного судочинства та доступності до правосуддя на підставі стандартів запропонованих Європейською комісією з питань ефективності правосуддя

Так

Ні

Дякуємо за надані відповіді.

### Відповіді працівників місцевих судів

№ з/п	Питання	Так	Ні
1	Чи доцільно на Вашу думку стверджувати, що система правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у контексті забезпечення позову у спорах у сфері публічних правовідносин до теперішнього часу не досягла стійкої структурно-функціональної системної рівноваги	2	4
2	Чи впливає дисбаланс взаємодій між органами виконавчої влади та інституціями громадянського суспільства на стан правового регулювання у сфері адміністративного судочинства	4	26
3	У Кодексі адміністративного судочинства існує невизначеність термінології щодо понять «види забезпечення позову» та заходи забезпечення позову» чи погоджуєтесь із зазначеним твердженням	2	24
4	Чи доцільно на законодавчому рівні розширити правове регулювання зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві	26	3
5	Чи вважаєте Ви, що прояви поза правових інституційних практик (захист відомчих, корпоративних, групових інтересів) в межах регіональних владних структур впливають на прийняття судами загальної компетенції рішень щодо забезпечення позову	24	38
6	В юридичних наукових виданнях з питань забезпечення позову в адміністративному судочинстві висловлюються	3	16

	думки про обмеження повноважень суду при вирішення питання про забезпечення позову. Чи погоджується з Ви з вказаним		
7	Чи вважаєте Ви, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» буде сприяти визначення юридичних аспектів правової визначеності нормативно-правових актів публічної адміністрації, що вплине на процес прийняття виду забезпечення позову в адміністративному судочинстві	38	1
8	Чи доцільне створення додаткових правових гарантій позивачу щодо забезпечення позову в адміністративній справі, що повинно посилити збалансовану систему взаємних обов'язків, прав і відповідальності позивача та суду на	16	13
9	Чи вважаєте Ви, що реалізація Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки сприятиме розвитку системи адміністративного судочинства та доступності до правосуддя на підставі стандартів запропонованих Європейською комісією з питань ефективності правосуддя	1	0

Опитано: працівників – 50

**Відповіді  
працівників окружних адміністративних судів**

№ з/п	Питання	Так	Ні
1	Чи доцільно на Вашу думку стверджувати, що система правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у контексті забезпечення позову у спорах у сфері публічних правовідносин до теперішнього часу не досягла стійкої структурно-функціональної системної рівноваги	3	12
2	Чи впливає дисбаланс взаємодій між органами виконавчої влади та інституціями громадянського суспільства на стан правового регулювання у сфері адміністративного судочинства	8	16
3	У Кодексі адміністративного судочинства існує невизначеність термінології щодо понять «види забезпечення позову» та заходи забезпечення позову» чи погоджуєтесь із зазначеним твердженням	3	6
4	Чи доцільно на законодавчому рівні розширити правове	4	0

	регулювання зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві		
5	Чи вважаєте Ви, що прояви поза правових інституційних практик (захист відомчих, корпоративних, групових інтересів) в межах регіональних владних структур впливають на прийняття судами загальної компетенції рішень щодо забезпечення позову	2	17
6	В юридичних наукових виданнях з питань забезпечення позову в адміністративному судочинстві висловлюються думки про обмеження повноважень суду при вирішенні питання про забезпечення позову. Чи погоджується з Ви з вказаним	20	18
7	Чи вважаєте Ви, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» буде сприяти визначення юридичних аспектів правової визначеності нормативно-правових актів публічної адміністрації, що вплине на процес прийняття виду забезпечення позову в адміністративному судочинстві	3	1
8	Чи доцільне створення додаткових правових гарантій позивачу щодо забезпечення позову в адміністративній справі, що повинно посилити збалансовану систему взаємних обов'язків, прав і відповідальності позивача та суду на	2	16
9	Чи вважаєте Ви, що реалізація Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки сприятиме розвитку системи адміністративного судочинства та доступності до правосуддя на підставі стандартів запропонованих Європейською комісією з питань ефективності правосуддя	19	14

Опитано: працівників – 20

**Відповіді  
працівників Головного управління юстиції у Львівській області**

№ з/п	Питання	Так	Ні
1	Чи доцільно на Вашу думку стверджувати, що система правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у контексті забезпечення позову у спорах у сфері публічних правовідносин до теперішнього часу не досягла стійкої структурно-функціональної системної рівноваги	14	0

2	Чи впливає дисбаланс взаємодій між органами виконавчої влади та інституціями громадянського суспільства на стан правового регулювання у сфері адміністративного судочинства	12	2
3	У Кодексі адміністративного судочинства існує невизначеність термінології щодо понять «види забезпечення позову» та заходи забезпечення позову» чи погоджуєтесь із зазначеним твердженням	11	3
4	Чи доцільно на законодавчому рівні розширити правове регулювання зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві	14	0
5	Чи вважаєте Ви, що прояви поза правових інституційних практик (захист відомчих, корпоративних, групових інтересів) в межах регіональних владних структур впливають на прийняття судами загальної компетенції рішень щодо забезпечення позову	7	7
6	В юридичних наукових виданнях з питань забезпечення позову в адміністративному судочинстві висловлюються думки про обмеження повноважень суду при вирішенні питання про забезпечення позову. Чи погоджується з Ви з вказаним	9	5
7	Чи вважаєте Ви, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» буде сприяти визначення юридичних аспектів правової визначеності нормативно-правових актів публічної адміністрації, що вплине на процес прийняття виду забезпечення позову в адміністративному судочинстві	13	1
8	Чи доцільне створення додаткових правових гарантій позивачу щодо забезпечення позову в адміністративній справі, що повинно посилити збалансовану систему взаємних обов'язків, прав і відповідальності позивача та суду на	9	5
9	Чи вважаєте Ви, що реалізація Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки сприятиме розвитку системи адміністративного судочинства та доступності до правосуддя на підставі стандартів запропонованих Європейською комісією з питань ефективності правосуддя	7	7

Опитано: працівників – 14

**Відповіді**  
**науково-педагогічних працівників навчальних закладів**  
**юридичного профілю**

№ з/п	Питання	Так	Ні
1	Чи доцільно на Вашу думку стверджувати, що система правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у контексті забезпечення позову у спорах у сфері публічних правовідносин до теперішнього часу не досягла стійкої структурно-функціональної системної рівноваги	48	8
2	Чи впливає дисбаланс взаємодій між органами виконавчої влади та інституціями громадянського суспільства на стан правового регулювання у сфері адміністративного судочинства	33	23
3	У Кодексі адміністративного судочинства існує невизначеність термінології щодо понять «види забезпечення позову» та заходи забезпечення позову» чи погоджуєтесь із зазначеним твердженням	28	28
4	Чи доцільно на законодавчому рівні розширити правове регулювання зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві	56	0
5	Чи вважаєте Ви, що прояви поза правових інституційних практик (захист відомчих, корпоративних, групових інтересів) в межах регіональних владних структур впливають на прийняття судами загальної компетенції рішень щодо забезпечення позову	56	0
6	В юридичних наукових виданнях з питань забезпечення позову в адміністративному судочинстві висловлюються думки про обмеження повноважень суду при вирішенні питання про забезпечення позову. Чи погоджується з Ви з вказаним	35	21
7	Чи вважаєте Ви, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» буде сприяти визначення юридичних аспектів правової визначеності нормативно-правових актів публічної адміністрації, що вплине на процес прийняття виду забезпечення позову в адміністративному судочинстві	22	34
8	Чи доцільне створення додаткових правових гарантій позивачу щодо забезпечення позову в адміністративній справі, що повинно посилити збалансовану систему взаємних обов'язків, прав і відповідальності позивача та суду на	24	32

9	Чи вважаєте Ви, що реалізація Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки сприятиме розвитку системи адміністративного судочинства та доступності до правосуддя на підставі стандартів запропонованих Європейською комісією з питань ефективності правосуддя	14	42
---	---	----	----

Львівський національний університет імені Івана Франка	– 8
Національний університет «Львівська політехніка»	– 10
Львівський державний університет внутрішніх справ	– 12
Львівський державний університет безпеки життєдіяльності	– 4
Українська академія друкарства імені Івана Федорова	– 2
Львівський торгово-економічний університет	– 9
Львівський університет бізнесу і права	– 11
Опитано: науково-педагогічних працівників	– 56

**Узагальнені  
дані соціологічного дослідження з питань забезпечення позову в  
адміністративному судочинстві  
(узагальнююча таблиця)**

№ з/п	Питання	Так	Ні	%
1	Чи доцільно на Вашу думку стверджувати, що система правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у контексті забезпечення позову у спорах у сфері публічних правовідносин до теперішнього часу не досягла стійкої структурно-функціональної системної рівноваги	116	24	82,9
2	Чи впливає дисбаланс взаємодій між органами виконавчої влади та інституціями громадянського суспільства на стан правового регулювання у сфері адміністративного судочинства	73	67	52,1
3	У Кодексі адміністративного судочинства існує невизначеність термінології щодо понять «види забезпечення позову» та заходи забезпечення позову» чи погоджуєтесь із зазначеним твердженням	63	61	50,8
4	Чи доцільно на законодавчому рівні розширити правове регулювання зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві	137	3	97,8
5	Чи вважаєте Ви, що прояви поза правових інституційних практик (захист відомчих, корпоративних, групових інтересів) в межах	78	62	55,7

	регіональних владних структур впливають на прийняття судами загальної компетенції рішень щодо забезпечення позову			
6	В юридичних наукових виданнях з питань забезпечення позову в адміністративному судочинстві висловлюються думки про обмеження повноважень суду при вирішенні питання про забезпечення позову. Чи погоджується з Ви з вказаним	64	60	51,6
7	Чи вважаєте Ви, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» буде сприяти визначення юридичних аспектів правової визначеності нормативно-правових актів публічної адміністрації, що вплине на процес прийняття виду забезпечення позову в адміністративному судочинстві	103	37	73,5
8	Чи доцільне створення додаткових правових гарантій позивачу щодо забезпечення позову в адміністративній справі, що повинно посилити збалансовану систему взаємних обов'язків, прав і відповідальності позивача та суду на	74	66	52,8
9	Чи вважаєте Ви, що реалізація Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки сприятиме розвитку системи адміністративного судочинства та доступності до правосуддя на підставі стандартів запропонованих Європейською комісією з питань ефективності правосуддя	77	63	55,0

Роздано анкет – 160

Повернуто анкет – 142

Узагальнено – 140

№ з/п	Місцеві суди		Адміністративні суди		Управління юстиції		Навчальні заклади	
	так	ні	так	ні	так	ні	так	ні
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	46	4	8	12	14	0	48	8
2	24	26	4	16	12	2	33	23
3	22	24	2	6	11	3	28	28
4	47	3	20	0	14	0	56	0
5	12	38	3	17	7	7	56	0
6	18	16	2	18	9	5	35	21
7	49	1	19	1	13	1	22	34
8	37	13	4	16	9	5	24	32
9	50	0	6	14	7	7	14	42



**Проект  
Закону України  
Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України**

Внести до Кодексу адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., №№ 35-37, Ст. 446) такі зміни та доповнення:

1. Доповнити частину 1 статті 4 «Визначення термінів» пунктом **25)** та викласти у редакції:

**25) заходи забезпечення позову – універсальні засоби правового захисту, що гарантують захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, застосовувані судом за заявою позивача або особи, яка звернулася до суду на захист прав і законних інтересів інших осіб або невизначеного кола осіб, або з ініціативи суду, що характеризуються терміновістю, тимчасовістю, обмеженнями та обтяженнями, які спрямовані на запобігання порушенню законності у сфері публічних правовідносин.**

2. Доповнити назву статті 151 «Види забезпечення позову» словом **«заходів»** та викласти у редакції:

**Стаття 151 «Види заходів забезпечення позову»**

3. Доповнити частину 2 статті 151 «Види забезпечення позову» словами **«публічного інтересу невизначеного кола осіб щодо публічної безпеки та громадського порядку»** та викласти у редакції:

2. Суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами. Суд також повинен враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб, **публічного інтересу невизначеного кола осіб щодо публічної безпеки та громадського порядку.**

4. Доповнити статтю 153 «Порядок подання заяви про забезпечення позову» **частиною 3** та викласти у редакції:

**3. Подання заяви про забезпечення позову в електронному виді здійснюється у порядку визначеному у Положенні про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.**

5. Доповнити частину 9 статті 154 «Порядок розгляду заяви про забезпечення позову» словами **«раніше прийнятої»** та викласти у редакції:

9. Оскарження ухвали про скасування забезпечення позову або про заміну одного заходу забезпечення позову іншим зупиняє виконання **раніше прийнятої** ухвали.

6. Доповнити частину 2 статті 155 «Заміна одного заходу забезпечення позову іншим» словами **«за участю учасників судового процесу, або без їхньої участі»** та викласти у редакції:

2. Питання про заміну одного заходу забезпечення іншим вирішується судом в судовому засіданні наступного дня після надходження до суду відповідного клопотання **за участю учасників судового процесу, або без їхньої участі.**

7. Доповнити частину 2 статті 156 «Виконання ухвали про забезпечення позову» словами **«Звіт про виконання ухвали орган, який виконував ухвалу направляє до суду на протязі трьох робочих днів з моменту виконання»** та викласти у редакції:

2. Примірник ухвали про забезпечення позову негайно надсилається заявнику, всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову і яких суд може ідентифікувати, а також, залежно від виду вжитих заходів, направляється судом для негайного виконання державним та іншим органам для вжиття відповідних заходів. **Звіт про виконання ухвали орган, який виконував ухвалу, направляє до суду на протязі трьох робочих днів з моменту виконання.**

8. Доповнити частину 3 статті 156 «Виконання ухвали про забезпечення позову» словами **«не надсилання звіту про виконання ухвали»** та викласти у редакції:

3. Особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову та **не надсилання звіту про виконання ухвали**, несуть відповідальність, встановлену законом.

9. Доповнити частину 6 статті 157 «Скасування заходів забезпечення позову» словами **«якщо вжито забезпечення позову»** та викласти у редакції:

6. У випадку залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі **якщо вжито забезпечення позову** або у випадку ухвалення рішення щодо відмови у задоволенні позову заходи забезпечення позову зберігають свою дію до набрання законної сили відповідним судовим рішенням.

