

РОЗДІЛ 5. ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-237-4-13>

Задорожня Г. В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
науковий консультант відділу забезпечення діяльності голови і
заступника голови суду секретаріату
Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
м. Київ*

Задорожний Ю. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Національного транспортного університету,
м. Київ*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ: ДО ПИТАННЯ ЙОГО ЗАКОНОДАВЧОГО УНОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Розділ монографії присвячено сутнісному розумінню інституту «забезпечення адміністративного позову», архітектоніці його законодавчого унормування та конституційності внесених змін до процесуального законодавства України, предметом правового регулювання яких є забезпечення позову. Адміністративна юстиція для ефективного вирішення судових спорів повинна мати у своєму розпорядженні достатній дієвий процесуальний інструментарій. Проте предметний аналіз адміністративного законодавства свідчить, що повноваження адміністративних судів в Україні в аспекті застосування забезпечення позову поступально зменшуються. Законодавче обмеження інституту забезпечення адміністративного позову

нівелює ефективність захисту судом прав, свобод та інтересів осіб. Це означає не лише пропорційне звуження процесуальних прав і можливостей позивача, а й призводить до невиправданого розширення змісту норм Конституції України всупереч конституційно визначеним засадам судочинства, верховенства права, конституційному праву на судовий захист.

Вступ

Забезпечення позову є одним із найважливіших і вкрай необхідних інститутів процесуального права, який становить важливу гарантію виконання рішення суду. Цінність його практичного застосування полягає в тому, що в окремих судових справах забезпечення позову є чи не єдиним «фортпостом», здатним унеможливити незворотне порушення конституційних прав людини. Важливість цього інституту підкреслена й тим, що його об'єктивізація дістала унормування в процесуальних кодексах спеціалізованого судочинства, одним з яких є Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України).

У контексті пропонованого дослідження важливим є не лише аналіз мети, змісту і видів інституту забезпечення позову в процесі адміністративного судочинства, а й еволюційна генеза цього інституту, а також доцільність змін в адміністративному процесуальному законодавстві України, предметом правового регулювання яких стали питання забезпечення позову.

Нині в юридичній спільноті, у політиків, державних службовців постає чимало запитань щодо меж унормування дискреційних повноважень суду в аспекті можливого застосування ним у процесі розгляду і вирішення судових справ того чи іншого виду забезпечення адміністративного позову, тобто приведення в дію такого собі «стоп-крану», що фактично унеможливує реалізацію суб'єктом влади окремих його управлінських повноважень, які суперечать законним інтересам клопотальника.

Специфіка адміністративної юстиції вбачається не лише у правилах спеціалізованого судочинства, сутності і правовому характері публічно-правових відносин, в межах яких виникають адміністративні спори, а й у суб'єктному складі учасників такого процесу, в якому щонайменше одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання

делегованих повноважень (і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій), надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень (і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг), є суб'єктом виборчого процесу (процесу референдуму), і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень тощо.

Адміністративна юстиція покликана забезпечити справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Тобто адміністративна юстиція у розвиток ст. 3 Конституції України ставить своїм завданням захистити людину від свавілля і всевладдя держави, зобов'язати і змусити державу, органи місцевого самоврядування бути відповідальними за свою управлінську діяльність перед людиною.

Отже, адміністративна юстиція постає арбітром у спорах, що виникають між особою і державою, муніципальною владою. Для ефективного вирішення судових спорів із таким неоднорідним суб'єктним складом, адміністративна юстиція повинна мати у своєму розпорядженні ефективний процесуальний інструментарій, одним з яких є забезпечення позову. Отже, пошук оптимального законодавчого унормування змістовного формату інституту забезпечення позову є тим питанням, відповідь на яке передбачається отримати за результатами пропонуваного дослідження.

1. Інститут забезпечення позову крізь призму його унормування в національному законодавстві

Забезпечення позову – визнаний у праві інститут, він дістав широке закріплення в національному, міжнародному і зарубіжному праві, а також має належне і давнє, зокрема ще з часів римського права, застосування в судовій практиці, де отримав назву *попередній судовий захист*.

Забезпечення позову застосовується з метою гарантування виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог, він передбачає можливість ефективного, повного захисту особою

порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів. Забезпечення позову як попередній судовий захист початково утвердилося в цивільному судочинстві, а згодом дістав належне утвердження і в іншому галузевому судочинстві, зокрема адміністративному і господарському, що свідчить про його практичну значущість та дієвість.

Поняття «**забезпечення адміністративного позову**» означає законодавчо визначений процесуальний механізм, що полягає у вжитті судом, у провадженні якого перебуває та чи інша адміністративна справа, до її вирішення визначених законом заходів щодо створення можливості реального виконання в майбутньому рішення суду, якщо його буде прийнято на користь позивача. Так, дієвість цього інституту впливає з його сутнісного і функціонального призначення: спеціалізоване судочинство використовує забезпечення адміністративного позову задля виконання рішень суду і гарантує можливість реалізації кожним його конституційного права на судовий захист, гарантований Конституцією і законами України.

Важливість інституту забезпечення позову визнано й у міжнародному праві. Так, згідно з Рекомендаціями № R (89) 8 «Про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах», прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи 13 вересня 1989 року, рішення про вжиття заходів тимчасового захисту може, зокрема, прийматися, якщо виконання адміністративного акта може спричинити значну шкоду, відшкодування якої неминуче пов'язано з труднощами, і якщо на перший погляд наявні достатньо вагомі підстави для сумнівів у правомірності такого акта.

Отже, відповідно до міжнародних стандартів право на застосування заходів забезпечення позову має надаватися обґрунтовано і лише в разі, якщо правам, інтересам чи свободам приватної особи реально може бути завдано **непоправної шкоди** в результаті виконання адміністративного акта, наслідки якої є потенційно **незворотними**. Отже, забезпечення позову в окремих категоріях справ (до прикладу, пов'язаних майновими правами, видворенням іноземця чи апатрида та ін.) є тим винятково важливим юридичним засобом, завдяки якому судочинство виступає ефективним і гарантованим захистом конституційних прав і свобод особи.

Водночас постає питання щодо доцільності окреслення меж суддівського розсуду в аспекті забезпечення адміністративного

позову. Визначення таких меж – виключна прерогатива законодавця, об'єктивізація волі якого дістає перманентний вияв у нормах процесуальних кодексів. Чому перманентний? Тому що семантичний вияв слова «перманентний» вказує на «тривалий процес», «рух», «розвиток» [1, с. 329] задля удосконалення правового регулювання окресленого інституту процесуального права. Дійсно, предметний аналіз норм КАС України в аспекті унормування забезпечення адміністративного позову свідчить, що законодавець неодноразово змінював свій підхід до змістовно-суб'єктного формату цього інституту.

Перша редакція КАС України містила ст. 117 «Забезпечення адміністративного позову», приписи якої уповноважували суд першої інстанції, а якщо уже розпочато апеляційне провадження, то суд апеляційної інстанції, постановляти ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо є очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі або якщо захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

При цьому законодавець початково унормував такі види забезпечення позову: а) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; б) заборона, звернена до суб'єкта владних повноважень, учиняти певні дії. Водночас законодавець визначив межі дискреційних повноважень суду в аспекті забезпечення ним того чи іншого судового позову. Так, за ч. 5 ст. 117 КАС України (*у першій редакції цього Кодексу*) забезпечення адміністративного позову не допускалося «шляхом зупинення рішень Національного банку України щодо призначення та здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку».

Отже, початково єдиним суб'єктом владних повноважень, дію рішень якого заборонялося зупиняти, а також забороняти йому як суб'єкту владних управлінських повноважень учиняти певні дії, був Національний банк України.

Відтоді чинний КАС України зазнав понад 110 змін і доповнень, окремі з яких стосувалися забезпечення адміністративного позову.

До прикладу, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» від 21 серпня 2009 року № 1616-VI [2] ст. 117 КАС України вперше було змінено шляхом доповнення ч. 6 такого змісту: «Повноваження суду, встановлені цією статтею, не можуть бути застосовані судами щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів» (*пункт 3 частини 3*), натомість ч. 12 цього Закону встановила припис: «Повноваження суду, встановлені ст. 117 цього Кодексу, не можуть бути застосовані судами щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів Президента України».

Цими законодавчими змінами, які стосувалися унормування забезпечення позову судами адміністративної юрисдикції, вперше заборонялося застосовувати процесуальні механізми, щодо зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, і заборони, зверненої до суб'єкта владних повноважень, учиняти ті дії, які стосуються виборчого процесу, зокрема й призначення, підготовки і проведення виборів Президента України.

Правовою реакцією на таке законодавче регулювання інституту забезпечення адміністративного позову стали конституційні клопотання до органу конституційної юрисдикції, авторами яких були Президент України і народні депутати України. Клопотанти аргументували неконституційність наведених вище законодавчих змін ч. 2 ст. 3, ст. 21, ч. ч. 2, 3 ст. 22, ч. ч. 1, 2 ст. 55, ч. 1 ст. 64, ч. 2 ст. 124 Конституції України. На думку авторів, введення законодавцем заборони на забезпечення судом адміністративного позову у виборчих спрах скасовує гарантії поновлення виборчих прав та обмежує право на судовий захист.

Конституційний Суд України, вивчивши матеріали цієї справи, визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення ч. 6 ст. 117 КАС України, оскільки «заборона судам здійснювати забезпечення позову стосується призначення, підготовки та проведення виборів, тобто охоплює всі етапи виборчого процесу», що унеможливорює за таких умов «виконання рішень суду, прийнятих в окремих справах щодо спорів стосовно призначення, підготовки і проведення виборів» і фактично означає неможливість

«реалізації особами права на судовий захист, гарантованого ст. 55 Конституції України», «звужує зміст права громадян на судовий захист, визначений ч. 3 ст. 22 Конституції України», та суперечить вимогам ст. 64 Основного Закону України, за якими «право на судовий захист не може бути обмежене» [3].

Отже, перша спроба законодавця, що була здійснена ним у серпні 2009 року в аспекті встановлення заборони на здійснення адміністративним судом повноважень щодо забезпечення позову у спорах, які стосувалися призначення, підготовки і проведення виборів, виявилася невдалою, оскільки «не пройшла тест на конституційність».

Наступна спроба законодавця щодо «удосконалення» правового регулювання інституту забезпечення адміністративного позову була здійснена менше, ніж за рік, уже в роки каденції наступного Президента України.

Йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13 травня 2010 року № 2181-VI, яким цитовану вище ч. 5 ст. 117 було викладено в такій редакції: «Не допускається забезпечення позову шляхом: 1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії; 2) зупинення рішень Національного банку України щодо призначення та здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку» [4].

Отже, законодавчі зміни до КАС України від 13 травня 2010 року зумовили розширення кола суб'єктів владних повноважень, дію рішень яких заборонялося зупиняти. Ними поряд із Національним банком України стали Верховна Рада України, Президент України і Вища рада юстиції.

Такі законодавчі зміни до КАС України були сприйняті суспільством неоднозначно. На переконання низки теоретиків права, адвокатів і суддів, ці зміни не лише звузили змістове наповнення інституту забезпечення позову як елемента адміністративного судочинства, яке зобов'язане забезпечувати ефективний захист людини від держави, а й не виправдано звузили та обмежили зміст та обсяг права кожного на судовий захист, визначений і гарантований ст. 55 Основного Закону України.

Таке законодавче урегулювання зумовило появу конституційного клопотання Верховного Суду України до Конституційного Суду України, предметом якого, зокрема, стало питання про перевірку на конституційність Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13 травня 2010 року № 2181-VI в аспекті внесення змін до ч. 5 ст. 117 КАС України.

Конституційний Суд України, вивчивши порушене в конституційному поданні питання, 16 червня 2011 року прийняв рішення № 5-рп/2011, яким визнав *конституційність* законодавчих положень, що унормували «новий змістовний формат» інституту забезпечення адміністративного позову.

Юридична позиція органу конституційної юрисдикції в цій справі висновувалася з того, що право на забезпечення адміністративного позову не є абсолютним і може бути обмежене з урахуванням:

1) «особливостей публічно-правових відносин, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів»;

2) конституційно визначеного правового статусу парламенту і глави держави;

3) значущості «визначених в Основному Законі України їх повноважень» та діяльності цих органів;

4) презумпції конституційності прийнятих парламентом і главою держави актів та вчинених ними дій і тим, що використання таких засобів процесуального забезпечення в інтересах конкретного позивача може призвести до порушення прав невизначеного кола осіб, тому регулювання підстав і порядку забезпечення позову здійснюється в інтересах не лише позивача, а й інших осіб – учасників провадження, суспільства, держави загалом, – має здійснюватися з дотриманням критеріїв домірності (пропорційності) (*підпункт 3.2. пункту 3 мотивувальної частини*) [5].

З огляду на це Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада України, визначаючи в КАС України інститут забезпечення позову як елемента судочинства та випадки, в яких не допускається забезпечення позову, встановила не лише правову визначеність і передбачуваність діяльності парламенту та глави держави, а й стабільність регулювання суспільних відносин у державі шляхом видання цими органами державної влади актів у межах власних повноважень на основі та на виконання вимог ст. ст. 6, 19, 85, 106 Конституції України.

Наведене доводить, що інститут забезпечення адміністративного позову в 2010 році зазнав істотного звуження, позаяк із суб'єктного складу його процесуального поширення були виведені такі конституційні органи публічної влади, як глава держави, парламент та Вища рада юстиції.

Зауважимо, що конституційне провадження у цій справі було надскладним, чимало суддів органу конституційної юрисдикції зі скрипом погоджувалися з конституційністю оскаржуваних положень законів, заперечували архітектуру аргументації цього рішення, робили акцент на недопустимості звуження процесуальних прав людини та ін. Як наслідок, прийняття рішення Конституційного Суду України від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень КАС України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» «ознаменувалося» окремими думками суддів Конституційного Суду України. Їх було п'ять [6].

Основні заперечення та контраргументи суддів проти цього рішення Суду висновувалися з того, що оскаржувані законодавчі норми:

1) порушили визначені і гарантовані Конституцією України основні засади судочинства щодо рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

2) у супереч приписам ст. 64 Конституції України суттєво обмежили права громадян на судовий захист та істотно звузили суддівську дискрецію;

3) нівелювали дію презумпції неправомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві, який зобов'язаний у порядку судової процедури, визначеної законом, довести суду правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності;

4) за своїм сутнісним змістом є аналогічні тим положенням законів, які Конституційний Суд України раніше вже аналізував у Рішенні від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 в аспекті встановлення заборони суду здійснювати забезпечення позовів в адміністративному судочинстві щодо спорів, які «стосуються призначення, підготовки і проведення виборів» і визнав їх неконституційними з огляду на непорушність конституційно визначеної концептуальної правової позиції про неприпустимість

звуження змісту прав людини на судовий захист [7], що в цій справі призвело до безпідставної зміни юридичної позиції органу конституційної юрисдикції тощо.

В Окремій думці судді Конституційного Суду України Д.Д. Лилака у цій справі зауважено, що заборона суду застосовувати засіб забезпечення адміністративного позову, особливо у виборчих спорах, унеможливлює поновлення порушених прав і фактично призводить до втрати будь-якого сенсу звернення до суду за захистом своїх прав, тому, з огляду на забезпечення конституційних засад судочинства і непорушність гарантованих прав кожного, випадки щодо обмеження права на судовий захист, зокрема й заборона вживати заходи забезпечення позову, мають вичерпно визначатися Основним Законом України, а не звичайними законами [8].

Ми підтримуємо цю позицію, тому що законодавче унормування таких процесуальних заборон фактично призводить до невиправданого розширення змісту конституційних норм всупереч конституційно визначеним засадам судочинства, верховенства права, конституційно визначеному праву кожного на судовий захист його прав і свобод.

Наступна, тобто третя спроба законодавця внести зміни до правового регулювання інституту забезпечення адміністративного позову була здійснена 19 травня 2011 року під час прийняття нового Повітряного кодексу України № 3393-VI, у Розділі XIX «Прикінцеві і перехідні положення» якого містився пункт 4 частини 5 такого змісту: «Пункт 2 частини 5 статті Кодексу адміністративного судочинства України доповнити словами: «а також зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків» [9].

Отже, відтепер суду заборонялося застосовувати інститут забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації шляхом навіть не зупинення чи скасування, а призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків тощо. Таку позицію законодавця в аспекті звуження змісту забезпечення позову в адміністративному судочинстві неможливо виправдати чи знайти зрозумілі обґрунтування, виходячи зі змісту положень Конституції України і навіть здорового глузду, тому що «на кону» фактично було питання життя, здоров'я і безпеки тих

осіб, які зверталися до послуг цивільної авіації. Отже, є усі підстави вважати, що таке невинуватене обмеження забезпечення позову було наполегливо лобійовано в парламенті.

Учетверте законодавець обмежив процесуальні повноваження адміністративних судів щодо застосування ними інституту забезпечення позову Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року № 4452-VI [10] (п. 5 ч. 9), за яким п. 2 ч. 5 ст. 117 КАС України було викладено в такій редакції: «Зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та стосовно здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку». Такий крок законодавця не є виправданим, оскільки призвів до нівелювання дієвості судового захисту прав особи у фінансових питаннях і ставив можливість їх наступного відновлення у залежність від волі і намірів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб чи його уповноваженої особи, що дисонує з конституційними засадами судочинства, висхідними принципами правового статусу людини і громадянина, вимогами правової держави тощо.

Зміна політичної ситуації в Україні після лютневих подій 2014 року жодним чином позитивно не вплинула на недопущення «вихолощення» інституту забезпечення адміністративного позову, що зумовило «процесуальне ослаблення» позицій адміністративних судів, а не їх зміцнення.

До прикладу, 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [11], яким ч. 5 ст. 117 КАС України було доповнено п. 4 такого змісту: «Зупинення рішень Національного банку України про застосування до банків та інших осіб, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до закону, заходів впливу, санкцій, відкликання (позбавлення) відповідних ліцензій, виданих Національним банком України».

Це означало, що Національний банк України вкотре посилив свої позиції в механізмі держави, позаяк «виходив» з-під контролю адміністративних судів. Така тенденція спостерігалася і надалі.

До прикладу, 18 червня 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України» [12], положення якого забороняли адміністративним судам, поряд з іншим, застосовувати у судовому процесі забезпечення позову шляхом «зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України заборони або обов'язку вчиняти певні дії». Таке правове урегулювання інституту забезпечення адміністративного позову у спорах із «головним» банком України посилювало зневіру позивача у спорах із цим банком, що подеколи навіть призводило до втрати сенсу покликатися до суду за захистом своїх конституційних прав.

Наступні колосальні ваги зміни до процесуальних кодексів України були внесені 3 жовтня 2017 року. Ним став Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147-VIII [13], який уже 15 грудня 2017 року набрав чинності. Архітектоніка цих законодавчих змін була настільки масштабною, що відтепер зміст ст. 117 КАС України, яка унормовувала правила і заборони в аспекті забезпечення адміністративного позову, «перемістилася» до його ст. ст. 150–158. Відтоді інститут забезпечення позову неодноразово зазнавав законодавчих змін [14], за сукупним результатом яких положення ч. 3 ст. 151 КАС України не допускають забезпечення адміністративного 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 гарантування вкладів фізичних осіб 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 Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, його посадовим

особам при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а також іншим особам під час реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб майна банку, зарахованого до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»; зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків; зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій; 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 із такого рішення; зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх встановлення (формування, розрахунку); 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 (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, 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 України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Міністерства фінансів України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають із такого індивідуального акта; зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, прийнятих у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, її посадових та службових осіб заборони або

обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що випливають із такого індивідуального акта».

Крім того, заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупиняти, унеможливлювати або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів, всеукраїнського референдуму чи полягають у (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 (ч. ч. 4, 6 ст. 151 КАС України).

Отже, наведене доводить, що 16 років поспіль повноваження адміністративних судів в аспекті застосування ними такого важливого процесуально визначеного інституту, як забезпечення адміністративного позову в Україні, поступально зменшуються, що водночас означає пропорційне звуження процесуальних прав і можливостей позивача.

2. До питання про конституційність законодавчих змін в аспекті правового регулювання інституту забезпечення адміністративного позову

Конституційність законодавчих змін в аспекті правового регулювання інституту забезпечення адміністративного позову викликає чимало запитань не лише у теоретиків і практиків адміністративного права, а й представників законодавчого корпусу України. До прикладу, 12 лютого 2020 року до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання від народних депутатів України про відповідність (конституційність) окремих положень КАС України та інших законів, предметом правового регулювання яких є забезпечення адміністративного позову [15].

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що положення п.п. 2, 4, 6, 7 ч. 3 ст. 151 КАС України є неконституційними і не відповідають: ст. 22 Конституції України, відповідно до якої «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів

не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»; вимогам ст. 55 Конституції України, за якими «права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» тощо.

Предметний аналіз змісту конституційного подання свідчить, що автори клопотання в обґрунтування своєї позиції зазначили, що «доповнюючи частину 3 статті 151 КАС України новими пунктами, законодавець тим самим створив умови, за наявності яких позивач не може ефективно поновити свої порушенні чи оспорювані права та інтереси, а виконання судового рішення може бути ускладнено або унеможливлено» і що оскаржувані норми «не спрямовані на захист особи, чиї права порушені з боку суб'єкта владних повноважень».

Жодних предметних аргументів, підстав чи доказів відповідної судової практики на підтвердження своєї позиції автори клопотання не навели. Вони фактично обмежилися цитуванням відповідних законодавчих приписів, а також висловили припущення щодо можливого, за такого правового регулювання, порушення принципів стримувань і противаг, верховенства права, а також неналежного забезпечення захисту прав особи.

Необґрунтованим є твердження авторів клопотання щодо неконституційності оскаржуваних ними в клопотанні законодавчих положень, які, як вони стверджують, суперечать приписам ч.ч. 4–6 ст. 55 Конституції України. Автори конституційного подання не вказали, як саме, в який спосіб перераховані ними законодавчі обмеження в частині забезпечення позову можуть унеможливити чи зашкодити тій чи іншій особі реалізувати належні їй конституційні права на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією України, а також на звернення особи за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, чи унеможливають або обмежують конституційні права особи захищати будь-якими не забороненими законом засобами свої права і свободи від порушень і протиправних посягань тощо.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що «цитування приписів Конституції України, наведення змісту

положень законів ... без наведення аргументів невідповідності Конституції України оспорюваних положень закону не є обґрунтуванням тверджень щодо їх неконституційності (ухвала Конституційного Суду України від 4 липня 2016 року № 50-у/2016, ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 24 травня 2018 року № 23-у/2018, від 24 травня 2018 року № 24-у/2018, від 31 травня 2018 року № 27-у/2018, від 7 червня 2018 року № 34-у/2018, від 10 липня 2018 року № 43-у/2018, від 9 липня 2019 року № 28-у/2019, від 26 вересня 2019 року № 36-у/2019)». Отже, посилання клопотантів на окремі положення КАС України без аргументації їх невідповідності приписам ст. ст. 22, 55 Конституції України не є обґрунтуванням тверджень їхньої неконституційності.

Крім того, суб'єкт права на конституційне подання не обґрунтував виокремлених ним положень Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV, Господарського процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII, Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV, Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року № 4452-VI, які є фактично тотожними за своїм змістом наведеним вище положенням ч. 3 ст. 151 КАС України, вимогам ст. ст. 22, 55 Конституції України. Отже, наведене доводить, що такий «змістовний формат» обґрунтування цього конституційного клопотання виявився надто «слабким» і загалом був недостатнім для відкриття провадження у цій справі.

Є правила оформлення конституційних клопотань як за формою, так і за змістом. І їх потрібно дотримуватися. З огляду на це, орган конституційної юрисдикції мав усі юридичні підстави відмовити клопотантам у відкритті провадження у цій справі на підставі п. 3 ст. 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року: «Невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим цим Законом» (*Це статті 62, 77 та інші Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року*).

Проте так не сталося. Вочевидь, на це були певні причини.

Іноді орган конституційної юрисдикції відкриває конституційне провадження у справі, беручи до уваги, передусім, суспільний резонанс справи, її значущість для суспільства, замовчуючи при цьому імперативні вимоги профільного законодавства щодо умов прийнятності клопотання [16].

До прикладу, у справі № 1-23/2011 органом конституційної юрисдикції було прийнято рішення (16 червня 2011 року № 6-рп/2011), хоча клопотант взагалі не довів неоднозначність застосування на практиці оскаржуваних ним законодавчих положень¹, що мало б становити базову основу практичної необхідності відкриття конституційного провадження в цій справі і, відповідно, прийняття рішення Конституційним Судом України.

Повертаючись до законодавчого унормування інституту забезпечення адміністративного позову, вкажемо, що в цій справі спостерігається аналогічна ситуація, тому що забезпечення позову є беззаперечно важливою гарантією захисту і відновлення порушених конституційних прав особи. Отже, з огляду на відкриття конституційного провадження і не прийняття органом конституційної юрисдикції рішення в цій справі, незважаючи на пропущення усіх можливих і неможливих процесуальних строків, вважаємо за необхідне проаналізувати законодавчо встановлені заборони щодо адміністративного суду постановляти ухвалу (*за клопотанням сторони або з ініціативи суду*) про забезпечення позову шляхом зупинення рішень, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, звернені до суб'єкта владних повноважень.

По-перше, щодо з'ясування конституційності п. 4 ч. 3 ст. 151 КАС України. Національний банк України є конституційним органом, правовий статус і повноваження якого визначені Конституцією України (ст. ст. 99, 100). Так, згідно з положеннями ч. 2 ст. 99 Конституції України основною функцією Національного банку України як центрального банку держави є забезпечення стабільності грошової одиниці України. Крім того, Рада Національного банку України відповідно до ч. 1 ст. 100 Конституції України уповноважена і зобов'язана розробляти основні засади грошово-кредитної політики держави та здійснювати контроль за її проведенням. Жоден інший конституційний орган державної влади не наділений такими повноваженнями.

¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років» щодо порядку офіційного використання копій Прапора Перемоги від 21 квітня 2011 року, № 3298-VI набрав чинності 24 травня 2011 року, а конституційне клопотання до Конституційного Суду України надійшло вже 25 травня цього ж року, тому на той час не було ще жодної практики різного застосування його положень.

На виняткову значущість функціональної діяльності Національного банку України вказує й те, що цей Банк монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг, представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків, забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій із ними та банківськими металами (ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV) тощо.

Отже, державно-владні повноваження Національного банку України дійсно мають свою специфіку і державно-суспільну значущість, проте його дії мають узгоджуватися з конституційними вимогами верховенства права і законності, а зміст і спрямованість їхньої діяльності мають визначати права і свободи людини. Водночас унормування заборони адміністративним судам здійснювати судовий контроль через застосування позову шляхом зупинення рішення чи акта Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій є не відповідає принципам демократичної, правової держави, оскільки таке законодавче унормування істотно розширює зміст конституційних норм, що в цій справі призводить до звуження права людини всупереч конституційно визначеним засадам судочинства, верховенства права, визнання людини найвищою соціальною цінністю, конституційно визначеному праву кожного на судовий захист його прав, визначений і гарантований ст. 55 Основного Закону України.

Тому неможливість застосування судом заходів забезпечення позову за таких обставин є обмеженням конституційного права громадян на судовий захист. Отже, п. 4 ч. 3 ст. 151 КАС України є неконституційним, приписи якого суперечать вимогам ст. ст. 3, 22 і 55 Конституції України.

Зважаючи на те, що аналогічні положення, предметом правового регулювання яких є заборона забезпечення позову шляхом зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України заборони або обов'язку вчиняти певні дії, містяться і в інших законодавчих актах України, а саме: ЦПК України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV (ч. 7 ст. 150);

ГПК України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII (ч. 6 ст. 137); Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-XIV (2 речення 2 абзацу статті 74), доходимо аналогічного висновку, що перелічені вище статті цих законодавчих актів також є неконституційними, приписи яких не узгоджуються з вимогами ст. ст. 3, 22 і 55 Конституції України.

Що стосується питання конституційності законодавчих положень, предметом правового регулювання яких є питання зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку (п. 2 ч. 3 ст. 151 КАС України), то зазначимо наведене нижче.

Конституція України не визначає правовий статус Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Його статус унормував Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року № 4452-VI (далі – Закон № 4452-VI), відповідно до якого: Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є юридичною особою публічного права, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення у законодавчо встановлених випадках неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків, яка у своїй діяльності керується Конституцією і законами України (ч. ч. 1, 5 ст. 3 Закону № 4452-VI). Фонд гарантування вкладів фізичних осіб підзвітний Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України, що означає делегування та відкликання урядом України, Національним банком України, Верховною Радою України своїх представників в адміністративну раду Фонду, подання до цих трьох органів щорічного річного звіту разом з аудиторським висновком.

Водночас Фонд гарантування вкладів фізичних осіб уповноважений застосовувати до банків та їх керівників відповідні фінансові санкції і накладати адміністративні штрафи (ст. ст. 166⁻⁷, 166⁻¹⁹, 234⁻⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X) тощо. Отже, повноваження Фонду мають виключну специфіку.

На виконання своїх функцій Фонд гарантування вкладів фізичних осіб із метою здійснення нормативного регулювання системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку уповноважений приймати нормативно-правові акти у формі інструкцій, положень, правил, які є обов'язковими до виконання банками, юридичними та фізичними особами (ст. 6 Закону № 4452-VI).

Водночас названий Закон містить імперативну вимогу: «Органи державної влади та Національний банк України не мають права втручатися в діяльність Фонду щодо реалізації законодавчо закріплених за ним функцій і повноважень» (ч. 7 ст. 3). Отже, жоден орган держави не може підмінити функціональну діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, натомість його правовий статус викликає низку запитань.

Дійсно, правовий статус самого Фонду гарантування вкладів фізичних осіб фактично є невизначеним. Так, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року по суті наділений виключними повноваженнями щодо регулювання банківської діяльності в Україні, тобто повноваженнями та функціями органу державної влади. Проте за своїм правовим статусом згаданий Фонд є лише юридичною особою і фактично не є органом державної влади.

Конституційний Суд України у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 дійшов висновку: «Правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності» (абзац 6 підпункту 3.2. пункту 3 мотивувальної частини). Отже, вбачається висновок про непропорційність, неузгодженість, невідповідність між надважливими і державно значимими повноваженнями і тим, якому суб'єкту публічно-правових відносин вони належать.

«Виведення» означеної юридичної особи (Фонду) з-під дієвого контролю адміністративного суду в аспекті можливості застосування ним інституту забезпечення позову не можна достатньою мірою компенсувати підзвітністю Фонду парламенту України, уряду України чи Національному банку України. У державі відсутній юридичний механізм звернення особи до цих органів за захистом своїх конституційних прав, необхідність забезпечення яких виникла у зв'язку з актами, діями чи бездіяльністю означеного Фонду. Крім того, законодавець також

заборонив можливість застосування інституту забезпечення адміністративного позову і щодо актів, дій чи бездіяльності і цих трьох органів публічної влади.

З огляду на наведене, а також вимоги Конституції України (ст.ст. 3, 22, 55, 64 та інші), є достатні підстави вказати на неконституційність законодавчих норм у частині неможливості застосування забезпечення позову шляхом зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у процесі здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку адміністративними судами, завданням якого є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Що стосується питання конституційності законодавчих положень, предметом правового регулювання яких є питання зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх встановлення (формування, розрахунку) (п. 6 ч. 3 ст. 151 КАС України), вкажемо наступне.

Конституція України не визначає правовий статус і повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Конституційний Суд України у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 (*справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг*) дійшов висновку, що Основний Закон України «допускає утворення органу державної влади, який здійснюватиме державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Конституції України такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України (пункт 9⁻¹ статті 116)

із законодавчим визначенням Верховною Радою України його організації і діяльності (*пункт 12 частини 1 статті 92*)» (*абзац 11 підпункту 3.4. пункту 3 мотивувальної частини*).

Нині її правовий статус визначив Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII (*далі – Закон № 1540-VIII*). Відповідно до Закону № 1540-VIII, названа Національна комісія є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. Особливість спеціального статусу цієї Комісії як центрального колегіального постійно діючого органу виконавчої влади визначена низкою важливих складників, якими є: особливий порядок організації та діяльності Комісії, особливий порядок призначення її членів та припинення ними повноважень, спеціальні процесуальні засади її діяльності та законодавчі гарантії незалежності в прийнятті нею рішень у межах законодавчо визначених повноважень, встановленні умов оплати праці членів та працівників Комісії, що загалом зумовлено тими важливими завданнями і повноваженнями, які визначені для такого державного органу (ч. 1 ст. 1 Закону № 1540-VIII).

Крім того, під час виконання своїх функцій та повноважень Комісія діє самостійно в законодавчо визначених межах, а письмові чи усні вказівки, розпорядження, доручення органу державної влади, іншого державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів, а також інших осіб, які обмежують повноваження членів Регулятора та посадових осіб Регулятора, є нічим іншим як **незаконним впливом**. Самостійність і незалежність функціональної діяльності Комісії унормована законодавчими положеннями, що забороняють погодження рішень Комісії будь-якими іншими органами державної влади, крім законодавчо передбачених випадків (ст. 5 Закону № 1540-VIII).

Проте забезпечення адміністративного позову – це не погодження рішень чи дій Комісії, а судовий контроль, який поширюється на будь-який юридичний спір (ч. 3 ст. 124 Конституції України), зокрема й той, стороною в якому є Комісія. Конституція України не містить винятків із правила щодо «недоторканності» актів цієї Комісії чи її дій (бездіяльності).

Про що це свідчить? По-перше, це означає протиправність виведення Комісії з-під повноцінного судового контролю, який би мав здійснюватися шляхом повного застосування судами правил та «інструментів» адміністративного судочинства, одним з яких є забезпечення адміністративного позову. По-друге, парламент шляхом законодавчого урегулювання на власний розсуд цілеспрямовано розширив зміст конституційних норм, чим порушив низку конституційних принципів (*ст. ст. 3, 8, 22, 55, 64 Конституції України*). По-третє, застосування заходу забезпечення позову потребує врахування інтересів не лише держави, а й окремих осіб та суспільства. Крім того, це свідчить, що держава побоюється адміністративної юстиції, тому намагається так чи інакше обмежити сферу поширення її юрисдикційного впливу. Отже, таке законодавче регулювання є невиправданим і незаконним, що вказує на неконституційність положень п. п. 6, 7 ч. 3 ст. 151 КАС України.

Що стосується питання конституційності законодавчих положень, предметом правового регулювання яких є положення п. 7 ч. 3 ст. 151 КАС України в аспекті недопущення забезпечення позову шляхом встановлення заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зупинення рішення Конкурсною комісією з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, то зазначимо наведене нижче.

Конституція України встановила структуровану, різнорівневу ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження (*підпункт 3.2. пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019*). Одним із таких конституційних органів в ієрархічній системі органів державної влади є Кабінет Міністрів України, повноваження якого визначено Конституцією і законами України. Конституція України визначила, що уряд України в межах своєї компетенції видає **постанови** і **розпорядження**, які є обов'язковими до виконання (*ч. 1 ст. 117*). Отже, видання Кабінетом Міністрів України постанов і розпоряджень є невід'ємним складовим елементом його правового статусу і конституційним обов'язком.

Конституція України визначила порядок і вичерпні підстави зупинення дії правових актів Кабінету Міністрів України, а саме: «Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (п. 15 ч. 1 ст. 106).

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII лише системно-логічно розкрив наведені вище положення Конституції України такими приписами: «Зупинення дії акта Кабінету Міністрів України Президентом України на підставі пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Кабінету Міністрів України, здійснення повноважень, визначених цим актом.

Дія такого акта не може бути повторно зупинена Президентом України на підставі пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України, крім випадків, якщо: 1) акт Кабінету Міністрів України, визнаний Конституційним Судом України таким, що відповідає Конституції України, внаслідок внесення змін до Конституції України стає неконституційним; 2) до відповідного акта Кабінету Міністрів України, щодо якого Конституційним Судом України було винесено ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або прийнято рішення про визнання його таким, що відповідає Конституції України, внесені зміни, що суперечать Конституції України. Акт Кабінету Міністрів України може бути оскаржений до суду в порядку та у випадках, установлених законом» (ч. ч. 6, 7, 8 *ст. 49*). Отже, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року лише конкретизував положення п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України в частині правової регламентації зупинення дії правових актів Кабінету Міністрів України. Інших підстав зупинення правових актів Кабінету Міністрів України, ніж ті, що визначені п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Основний Закон України не визначив.

Отже, наведене вище, спростовує неконституційність положень п. 7 ч. 3 ст. 151 КАС України в аспекті недопущення забезпечення позову шляхом встановлення заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг відповідно до Закону № 1540-VIII.

В аспекті висвітлення питання зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, то вкажемо, що законодавець не мав жодних конституційних підстав чи інших об'єктивних причин забороняти судам застосовувати цей вид забезпечення позову.

Конкурсна комісія має колегіальний порядок її утворення з представників двох гілок влади – законодавчої і виконавчої, тому неналежна судова підконтрольність цієї Комісії адміністративним судам суперечить ідеї стримувань і противаг, конституційному принципу розподілу влади на три гілки, невід'ємним елементом якої є судова влада. Конкурсна комісія не є конституційним органом, а порядок її утворення і діяльності такими, що не підпадають під дію конституційних норм (ч. 2 ст. 19, ст. 92).

Необґрунтоване звуження підстав забезпечення позову містить загрозу системним зловживанням службовим становищем членами цієї Комісії, що може стати перешкодою для формування якісного персонального складу того державного органу, створення якого покладено на неї державою. Отже, таке законодавче унормування є невинуватим, а п. 7 ч. 3 ст. 151 КАС України є неконституційним, приписи якого не узгоджуються з вимогами ст. ст. 6, 22 і 55 Конституції України.

Висновки

Термін *«забезпечення адміністративного позову»* доцільно розуміти як законодавчо визначений процесуальний механізм, що полягає у вжитті судом, у провадженні якого перебуває адміністративна справа, до її вирішення визначених законом заходів щодо створення можливості реального виконання в майбутньому рішення суду в разі його прийняття на користь позивача.

Дієвість інституту забезпечення адміністративного позову випливає з його функціонального призначення: його застосування судами додає практичної значимості судовим рішенням, позаяк не перетворює їх на папірець, який нічого не вартий через неможливість відновлення порушеного права позивача.

В Україні 16 років поспіль повноваження адміністративних судів в аспекті застосування ними такого важливого процесуально визначеного інституту, як забезпечення позову поступально зменшуються, що водночас означає пропорційне звуження процесуальних прав і можливостей позивача.

Початково єдиним суб'єктом владних повноважень, дію рішень якого заборонялося зупиняти, забороняти йому як суб'єкту владних управлінських повноважень учиняти певні дії, був Національний банк України, проте нині є понад десять «недоторканих» суб'єктів влади, що не сприяє утвердженню України як соціальної, демократичної і правової держави.

Нині законодавче унормування процесуальних заборон в Україні щодо забезпечення позову призводить до не виправданого розширення змісту норм Конституції України всупереч конституційно визначеним засадам судочинства, верховенства права, конституційному праву на судовий захист.

Є об'єктивні підстави стверджувати, що проаналізовані вище окремі положення ч. 3 ст. 151 КАС України (до прикладу, п. п. 2–6, частково п. 7) є неконституційними, позаяк їхні приписи не узгоджуються з вимогами ст. ст. 6, 22 і 55 Конституції України.

Законодавче обмеження інституту забезпечення адміністративного позову нівелює ефективність захисту судом прав, свобод та інтересів осіб.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : [в 11 т.] / Редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1975. 832 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : Закон України від 21 серпня 2009 р., № 1616-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 50. Ст. 754.
3. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. С. 56, ст. 2793, код акта 48240/2009.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження : Закон України від 13 травня 2010 р. № 2181-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 26. Ст. 272.
5. Рішення Конституційного Суду України від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 50. С. 9, ст. 1990, код акта 57351/2011.
6. Рішення Конституційного Суду України від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-11#Text>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року, № 26-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. С. 56, ст. 2793, код акта 48240/2009.

8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Д.Д. Лилака у Рішенні Конституційного Суду України від 16 червня 2011 р., № 5-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-11#Text>.

9. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р., № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.

10. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 р., № 4452-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 50. Ст. 564.

11. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовтня 2014 року. № 1702-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №№ 35-37. Ст. 446.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України : Закон України від 18 червня 2015 р. № 541-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 32. Ст. 315.

13. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 р. 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.

14. Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 року № 394-IX, «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» від 15 січня 2020 року № 460-IX та ін.

15. Конституційне подання. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_62.pdf.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Костенка Юрія Івановича щодо офіційного тлумачення окремих положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років» щодо порядку офіційного використання копій Прапора Перемоги» від 16 червня 2011 року, № 6-рп/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 50. С. 26, ст. 1991, код акта 57352/2011.