

# АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.998.85

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ОФІЦІЙНОГО З'ЯСУВАННЯ ВСІХ ОБСТАВИН У СПРАВІ

*В. Кузьмич*

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,  
e-mail: vladyslav.kuzmich@lnu.edu.ua*

Охарактеризовано особливості принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який є спеціальним для адміністративного судочинства. З'ясовано, що сфера застосування цієї засади поширює свій вплив на такий інститут адміністративного судочинства, як забезпечення позову.

Обґрунтовано, що забезпечення позову є окремим інститутом адміністративного судочинства, який спрямований на забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Доведено, що інститут забезпечення позову сприяє подальшому виконанню судового рішення, прийнятого за результатами розгляду адміністративної справи.

Виявлено, що правове регулювання забезпечення адміністративного позову сформовано без ґрунтового врахування засади офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що призводить до зниження ефективності адміністративного судочинства.

Сформульовано пропозиції внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [4], які покликані забезпечити належне застосування адміністративними судами засади офіційного з'ясування всіх обставин у справі в ході реалізації інституту забезпечення адміністративного позову.

*Ключові слова:* публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, ухвала суду.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2021.72.073>

**Постановка проблеми.** Важливими етапами на шляху до реалізації завдання адміністративного судочинства є не лише належний розгляд публічно-правового спору, за наслідком якого ухвалюють законне та обґрунтоване судове рішення, але й забезпечення реального виконання рішення суду, що набрало законної сили.

Глава 10 КАС України регламентує інститут забезпечення адміністративного позову, який покликаний створити механізм попереднього захисту інтересів позивача, ще до розгляду справи по суті. Застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі при вирішенні питання щодо забезпечення позову слугує тому, що суд своєчасно може врахувати ситуацію і вжити необхідні заходи для справедливого вирішення публічно-правового спору. Невжиття відповідних заходів може створити значні перешкоди щодо реального захисту прав, свобод та інтересів позивача. Важливим є питання впливу засади (принципу) офіційного

з'ясування всіх обставин у справі на постановлення судом ухвали про забезпечення позову. Наведене зумовлює актуальність вибору теми цього наукового дослідження.

**Стан дослідження.** Опосередкований аналіз особливостей правового регулювання інституту забезпечення адміністративного позову простежується у наукових працях С. А. Марцинкевича [7], Н. Б. Писаренко [9], О. В. Джурина [3], І. Р. Любавської [6] та інших. Однак проблематика використання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі у процесі реалізації інституту забезпечення адміністративного позову залишається мало дослідженою у сучасній правовій доктрині.

**Мета статті** полягає у необхідності виявити проблеми застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в процесі забезпечення адміністративного позову та запропонувати шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовою характеристикою адміністративного судочинства є його публічно-правовий характер, який проявляється у тому, що у сторін складаються нерівні вихідні можливості. Щоб збалансувати їх, у юридичний обіг було введено принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який є спеціальним та притаманним винятково адміністративному судочинству [8, с. 224–226]. Особливість цього принципу проявляється у тому, що під час вирішення публічно-правового спору адміністративний суд займає активну позицію, оскільки на нього покладено обов'язок вжити визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, запропонувати сторонам надати необхідні докази для встановлення об'єктивної істини або самостійно витребувати докази, яких, на переконання суду, не вистачає з метою ухвалення законного, обґрунтованого та вмотивованого судового рішення.

Доцільно відзначити, що сфера застосування вищезазначеної засади є багатогранною, оскільки спектр її дії не обмежується інститутом доказування та поширює свій вплив на такий інститут адміністративного судочинства, як забезпечення позову.

У правовій доктрині під забезпеченням адміністративного позову розуміють вжиття адміністративним судом, у провадженні якого перебуває справа, певних заходів щодо охорони прав та законних свобод позивача, для створення можливості реального виконання позитивного (для позивача) рішення суду [1, с. 77].

Положення ч. 1 ст. 150 КАС України передбачає, що суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право вжити заходи забезпечення позову [4]. Варто наголосити, що уповноваження суду до вжиття заходів забезпечення позову з власної ініціативи простежується винятково в адміністративному судочинстві, що обумовлюється наявністю в цьому виді судочинства засади офіційного з'ясування всіх обставин у справі, яка зобов'язує суд до активної процесуальної поведінки в ході вирішення публічно-правового спору.

Потрібно зауважити, що право суду за заявою учасника справи або з власної ініціативи вжити заходи забезпечення позову не є абсолютним, оскільки ч. 3 ст. 151 КАС України встановлює перелік суб'єктів владних повноважень, щодо актів, рішень чи дій яких не допускається забезпечення позову. На наше переконання, така позиція законодавця не враховує вимог принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, оскільки у випадку явної очевидності протиправності актів, рішень чи дій вищезазначених суб'єктів владних повноважень суд не зможе вжити заходи забезпечення позову та реалізувати завдання адміністративного судочинства, яке полягає в справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом публічно-правових спорів з метою ефективного захисту прав, свобод та

інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [5, с. 93].

Відповідно до ч. 2 ст. 154 КАС України, суд, розглядаючи заяву про забезпечення позову, може викликати особу, яка подала заяву про забезпечення позову, для надання пояснень або додаткових доказів, що підтверджують необхідність забезпечення позову [4].

Проаналізувавши вищезазначену правову норму, можна дійти висновку, що її положення викладені без врахування засади офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що призводить до постановлення ухвал за результатом розгляду заяв про забезпечення адміністративного позову, які не відповідають вимогам КАС України щодо законності та обґрунтованості.

Прикладом є ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 05.02.2020 р. у справі № 640/1896/20, якою в задоволенні заяви позивача про застосування заходів забезпечення позову шляхом зупинення стягнення за оскаржуваними рішеннями відмовлено в повному обсязі. В обґрунтування своєї ухвали, суд зазначив таке: «враховуючи природу принципу змагальності, кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень, докази подаються сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі. У цьому випадку позивачем не було надано доказів того, що оскаржувані у цій справі постанови звернуті до примусового виконання, та не надано доказів про початок стягнення за оскаржуваними постановами. Отже, позивачем не надано суду належних доказів на підтвердження наявності підстав для вжиття заходів забезпечення адміністративного позову» [11].

Недотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі полягало у тому, що суд проігнорував свій обов'язок із вжиття передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи, яких, на думку суду, не вистачає.

Отже, з метою зобов'язання суду до активної процесуальної поведінки в ході розгляду заяв про забезпечення адміністративного позову і як наслідок – ефективної реалізації інституту забезпечення адміністративного позову, пропонуємо внести зміни до ч. 2 ст. 154 КАС України та викласти положення цієї статті в наступній редакції: «Суд, розглядаючи заяву про забезпечення позову, може викликати особу, яка подала заяву про забезпечення позову, для надання пояснень. Суд із власної ініціативи вживає заходи щодо виявлення та витребування доказів, яких, на його думку, не вистачає для встановлення об'єктивної істини у справі» [5, с. 93–94].

Згідно з ч. 1 ст. 157 КАС України, суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справи [4].

Доцільно зазначити, що ідентичне формулювання правової норми щодо скасування заходів забезпечення позову міститься у ч. 1 ст. 158 Цивільного процесуального кодексу України [12] та ч. 1 ст. 145 Господарського процесуального кодексу України [2]. Однак законодавцем не враховано той факт, що в цивільному та господарському судочинстві діє чиста модель змагальності, відповідно до змісту якої під час здійснення правосуддя суд виступає в ролі незалежного арбітра, який не втручається у процесуальну діяльність сторін, на відміну від адміністративного судочинства, де на суд покладено обов'язок займати активну позицію під час розгляду публічно-правового спору, реалізуючи принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі [10, с. 53]. Варто погодитися з думкою Н. В. Шевцової, яка

значає, що введення в юридичний обіг засади офіційності стало наслідком обмеження класичної змагальності сторін, що обумовлюється специфікою публічно-правових відносин щодо нерівних можливостей сторін адміністративного спору та завданням адміністративного судочинства [13, с. 73].

На наше переконання, уповноваження суду до альтернативної процесуальної поведінки в частині, що стосується скасування заходів забезпечення адміністративного позову, не відповідає специфіці публічно-правових відносин та вимогам засади офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Тож, з метою забезпечення процесуальної поведінки суду, яка буде спрямована на реалізацію завдання адміністративного судочинства, пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 157 КАС України та викласти положення цієї правової норми в такій редакції: «Суд скасовує заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справи у разі: 1) коли відпаде потреба в застосуванні таких заходів; 2) коли відпадуть підстави, які зумовили застосування таких заходів» [5, с. 94].

**Висновки.** Доведено, що забезпечення позову є важливим та цінним інститутом адміністративного судочинства, дія якого спрямована на реальне відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб шляхом неухильного виконання судового рішення, прийнятого за результатами розгляду адміністративної справи.

Обґрунтовано, що правове регулювання інституту забезпечення адміністративного позову здійснено без всебічного врахування засади офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Це підтверджується наявними прикладами зловживань з боку суддів під час вирішення питання про забезпечення адміністративного позову.

З метою забезпечення процесуальної поведінки суду, що відповідатиме специфіці публічно-правових відносин, запропоновано внесення зміни до ч. 2 ст. 154 та ч. 1 ст. 157 КАС України.

Обґрунтовано, що внесення відповідних змін до глави 10 КАС України дозволить судам вживати заходи забезпечення адміністративного позову з урахуванням принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, а це сприятиме ефективній реалізації завдання адміністративного судочинства.

#### Список використаних джерел

1. *Гаврилюк Ю. О.* До проблеми забезпечення позову у справах щодо оскарження актів і дій Вищої ради юстиції // Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 60. С. 297–305. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2011\\_60\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_60_42) (дата звернення: 01.02.2021).
2. Господарський процесуальний кодекс України в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12/ed20200816> (дата звернення: 01.02.2021).
3. *Джуринський О. В.* Деякі питання забезпечення адміністративного позову // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 2. С. 54–58. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2015\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_2_12) (дата звернення: 01.02.2021).
4. Кодекс адміністративного судочинства України в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20200815> (дата звернення: 01.02.2021).
5. *Кузьмич В.* Проблеми застосування принципу офіційності при забезпеченні позову в адміністративному судочинстві України // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XXVII звіт. наук.-практ. конф. (5–6 лют. 2021 р.) Ч. 2. Львів. 2021. С. 92–94. URL: [https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/02/chast\\_2.pdf](https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/02/chast_2.pdf) (дата звернення: 05.02.2021).

6. Любавська І. Р. Негативні наслідки зловживання недобросовісними учасниками ринку експортно-імпорتنих операцій правом на забезпечення позову в адміністративному процесі // Судова апеляція. 2017. № 4. С. 23–30. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap\\_2017\\_4\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2017_4_5) (дата звернення: 01.02.2021).
7. Марцинкевич С. А. Щодо підстав забезпечення позову в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2019. Вип. 42. С. 77–80. URL: [http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part\\_2/22.pdf](http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part_2/22.pdf) (дата звернення: 01.02.2021).
8. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Навчальний посібник, 2006. 576 с.
9. Писаренко Н. Б. Концептуальні основи адміністративного судочинства в Україні: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Н. Б. Писаренко; наук. конс. Ю. П. Битяк; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 381 с.
10. Столбовий Ю. М. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запор. нац. ун-т. Запоріжжя, 2014. 194 с.
11. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640/1896/20 від 05 лютого 2020 року. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87414672> (дата звернення: 01.02.2021).
12. Цивільний процесуальний кодекс України в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 01.02.2021).
13. Шевцова Н. В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві // Право і Безпека. 2009. № 4. С. 72–75. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2009\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_4_16) (дата звернення 01.02.2021).

#### References

1. Gavriliuk, Y. O. (2011). Do problemy zabezpechennia pozovu u spravakh schodo oskarzhennia aktiv i dij Vyschoi rady iustytzii. *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*. 60. 297–305. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2011\\_60\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_60_42)
2. *Hospodars'kyj protsesual'nyj kodeks Ukrainy v redaktsii Zakonu № 2147-VIII vid 03.10.2017 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12/ed20200816>
3. Dzhurynskiy, O. V. (2015). Deiaki pytannia zabezpechennia administratyvnoho pozovu. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2. 54–58. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2015\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_2_12)
4. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy v redaktsii Zakonu № 2147-VIII vid 03.10.2017 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20200815>
5. Kuzmych, V. (2021). Problemy zastosuvannia pryntsypu ofitsijnosti pry zabezpechenni pozovu v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy. *Problemy derzhavotvorennia i zakhystu prav liudyny v Ukraini : mater. XXVII zvit. nauk.-prakt. konf. (5–6 liut. 2021 r.)* 2. 92–94. Retrieved from [https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/02/chast\\_2.pdf](https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/02/chast_2.pdf)
6. Lubavska, I. R. (2017). Nehatyvni naslidky zlozhyvannia nedobrosovisnymy uchasykamy rynku eksportno-importnykh operatsij pravom na zabezpechennia pozovu v administratyvnomu protsesi. *Sudova apeliatsiia*. 4. 23–30. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap\\_2017\\_4\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2017_4_5)
7. Martsynkevych, S. A. (2019). Schodo pidstav zabezpechennia pozovu v administratyvnomu sudochynstvi. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriia Yurysprudentsiia*. 42. 77–80. Retrieved from [http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part\\_2/22.pdf](http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc42/part_2/22.pdf)

8. *Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava*. (2006). Za zah. red. R. O. Kujbidy, V. I. Shyshkina. Kyiv: Navchal'nyj posibnyk, 576.
9. Pysarenko, N. B. (2019). *Kontseptual'ni osnovy administratyvnoho sudochynstva v Ukraini*: dys. ... d-ra. iuryd. nauk: 12.00.07. Nats. iuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv.
10. Stolbovyj, Y. M. (2014). *Pryntsyp ofitsijnoho z'iasuvannia vsikh obstavyn u spravi v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy*: dys. ... kand. iuryd. nauk: 12.00.07. Zapor. nats. un-t. Zaporizhzhia.
11. *Ukhvala Okruzhnoho administratyvnoho sudu mista Kyieva u spravi № 640/1896/20 vid 05 liutoho 2020 roku. Yedynyj derzhavnyj reiestr sudovykh rishen'*. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87414672>
12. *Tsyvil'nyj protsesual'nyj kodeks Ukrainy v redaktsii Zakonu № 2147-VIII vid 03.10.2017 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
13. Shevtsova, N. V. (2009). Zastosuvannia pryntsypiv dyspozytyvnosti ta ofitsijnosti v administratyvnomu sudochynstvi. *Pravo i Bezpeka*. 4. 72–75. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2009\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_4_16)

## **SECURING AN ADMINISTRATIVE CLAIM: PECULIARITIES OF THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF OFFICIAL ESTABLISHMENT OF ALL CIRCUMSTANCES IN A CASE**

**V. Kuzmych**

*Ivan Franko National University of Lviv,  
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,  
e-mail: vladyslav.kuzmych@lnu.edu.ua*

The article clarifies that the specific nature of the administrative proceedings is due to the fact that the parties of the judicial process have unequal initial possibilities.

The principle of official establishment of all circumstances in a case, which is special and inherent exclusively to the administrative proceedings, is analyzed. The peculiarities of this principle are identified, manifested in resolving the dispute by the administrative court, where the latter takes an active position, as it is obliged to take legal measures necessary to establish all the circumstances of a case, to invite the parties to provide necessary evidence in order to establish objective truth or to request evidence on its own initiative to render a lawful judicial decision.

It is found out that the scope of application of the principle of official establishment of all the circumstances of a case is not limited to the institution of evidence and extends its influence to such an element of the administrative proceedings as securing the claim.

It is proved that securing a claim is a separate institution of the administrative proceedings, which is designed to effectively protect the rights, freedoms and interests of individuals, as well as the rights and interests of legal entities in the field of public legal relations by a real and strict execution of a judicial decision.

It is revealed that the right of the court to take measures to secure a claim on the application of the litigant or on its own initiative is not absolute, as the legislator established a list of subjects of imperious plenary powers in respect of acts, decisions or actions of which securing the claim is not allowed. It is substantiated that such a position of the legislator does not take into account the requirements of the principle of official establishment of all the circumstances in a case, as in case of obvious illegality of acts, decisions or actions of the above-mentioned subjects of imperious plenary powers, the court will not be able to take measures to secure the claim and implement the objectives of the administrative proceedings.

It is proved that the legal regulation of the institution of securing an administrative claim was carried out without taking into account the principle of official establishment of all circumstances of a case. It is confirmed by the available examples of abuses by the judges when deciding on securing an administrative claim.

The proposals for amendments to Chapter 10 of the Code of the Administrative Proceedings of Ukraine aimed to ensure the procedural behaviour of the court which will meet the specifics of public legal relations are formulated.

It is substantiated that the introduction of appropriate amendments to the Code of the Administrative Proceedings of Ukraine will allow courts to take measures to secure an administrative claim taking into account the principle of official establishment of all the circumstances of a case, which will contribute to the efficiency of the administrative proceedings.

*Keywords:* public dispute, subject of imperious plenary powers, administrative proceedings, court ruling.

*Стаття: надійшла до редакції 13.04.2021  
прийнята до друку 18.05.2021*