

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

ENSURING AN ADMINISTRATIVE LAWSUIT AS A FACTOR IN THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

**Задорожня Г.В., д.ю.н., доцент,
науковий консультант відділу забезпечення діяльності голови
та заступника голови суду секретаріату
Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду
Верховний Суд**

**Задорожний Ю.А., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Національний транспортний університет**

У статті проаналізовано інститут забезпечення адміністративного позову, що становить законодавчо визначений процесуальний механізм, сутність якого полягає у вжитті судом, у провадженні якого перебуває та чи інша адміністративна справа, для її вирішення визначених законом заходів із метою гарантування реального виконання в майбутньому рішення суду, якщо його буде прийнято на користь позивача. Установлено, що дієвість інституту забезпечення адміністративного позову впливає з його функціонального призначення. Зокрема, застосування цього інституту додає практичної значущості судовим рішенням і не перетворює їх на фікцію.

Установлено, що законодавче встановлення процесуальних заборон в Україні щодо забезпечення позову призводить до невідповідного розширення змісту норм Конституції України всупереч конституційно визначеним засадам судочинства, верховенства права, конституційному праву кожного на судовий захист. Початково єдиним суб'єктом владних повноважень, дію рішень якого заборонялося зупиняти, забороняти йому (як суб'єкту владних управлінських повноважень) вчиняти певні дії, був Національний банк України, проте наразі є понад десять «недоторканих» суб'єктів влади, що не сприяє утвердженню України як соціальної, демократичної і правової держави. Обґрунтовано неконституційність окремих положень частини 3 статті 151 КАС України через невідповідність статтям 6, 22 і 55 Конституції України.

Констатовано, що початково єдиним суб'єктом владних повноважень, дію рішень якого заборонялося зупиняти, забороняти йому (як суб'єкту владних управлінських повноважень) вчиняти певні дії, був Національний банк України, проте наразі є понад десять таких «недоторканих» суб'єктів. У статті обґрунтовано думку про те, що неможливість застосування судом заходів забезпечення позову є обмеженням конституційного права громадян на судовий захист. Зроблено висновок, що законодавче звуження змісту інституту забезпечення адміністративного позову нівелює ефективність адміністративного правосуддя та гарантії судового захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Ключові слова: адміністративна справа, забезпечення адміністративного позову, інститут процесуального права, гарантії прав людини і громадянина.

The article analyzes the theoretical and practical aspects of the institute of administrative lawsuit. Securing an administrative lawsuit means a legally defined procedural mechanism, which consists in the measures taken by the court, in the course of which there is one or another administrative case, to determine the possibility of actual execution of a future court decision.

Such legally defined measures are applied by the court in order to guarantee the actual execution in the future of the court decision in case it is taken in favor of the plaintiff. It is established that the effectiveness of the institute of securing an administrative claim follows from its functional purpose, in particular, the application of this institute adds practical significance to court decisions and does not turn them into fiction. It is established that the legislative regulation of procedural prohibitions in Ukraine to secure a claim leads to unjustified expansion of the content of the Constitution of Ukraine contrary to the constitutionally defined principles of justice, the rule of law, the constitutional right of everyone to judicial protection.

It was stated that initially the only subject of power, whose decisions were forbidden to stop, to prohibit him as a subject of power to perform certain actions, was the National Bank of Ukraine, but now there are more than ten such "inviolable" subjects. The article substantiates the opinion that the impossibility of the court to apply measures to secure the claim is a restriction of the constitutional right of citizens to judicial protection.

Initially, the only subject of power, the decision of which was prohibited to suspend, as well as to prohibit him as a subject of administrative power to perform certain actions, was the National Bank of Ukraine. However, today the legislator has identified more than ten "inviolable" subjects of power, whose legal acts are prohibited to suspend or prohibit subjects of power to perform certain legally significant actions.

Key words: administrative case, securing an administrative claim, institute of procedural law, guarantees of human and civil rights.

Забезпечення адміністративного позову означає законодавчо визначений процесуальний механізм, що полягає у вжитті судом, у провадженні якого перебуває та чи інша адміністративна справа, для її вирішення визначених законом заходів щодо створення можливості реального виконання в майбутньому рішення суду, якщо його буде прийнято на користь позивача. Спеціалізоване судочинство використовує інститут забезпечення адміністративного позову з метою гарантованого виконання рішень суду і неухильного забезпечення реалізації кожним свого конституційного права на судовий захист, гарантований Конституцією і законами України. Отже, дієвість цього інституту процесуального права впливає з його сутнісного і функціонального призначення.

Правовий режим застосування інституту забезпечення адміністративного позову визначений у Главі 10 КАС України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [1]. Відповідно до

вимог статті 150 КАС України заходи забезпечення позову можуть вживатися за заявою учасника справи або з власної ініціативи самого суду. Важливо, що забезпечення адміністративного позову допускається на будь-якій стадії розгляду справи і навіть до подання відповідного позову.

Міжнародне право також визнає інститут забезпечення позову, проте застерігає, що застосування заходів забезпечення позову має надаватися обґрунтовано і лише в тому разі, якщо правам, інтересам чи свободам приватної особи реально може бути завдано непоправної шкоди в результаті виконання адміністративного акта, наслідки якої є потенційно незворотними. Саме такі застереження містяться, наприклад, у затверджених 13 вересня 1989 року Комітетом Міністрів Ради Європи Рекомендаціях № R (89) 8 «Про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах» [2].

Ухвалу про забезпечення позову постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження,

то таку ухвалу може постановити суд апеляційної інстанції, якщо невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист чи поновлення порушених / оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду, або очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю. При цьому суд може обрати один або одночасно декілька видів забезпечення позову, як-от: зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; заборона відповідачу вчиняти певні дії; заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку тощо.

Проте законодавець унормував численні юридичні «фільтри», визначивши, що забезпечення адміністративного позову не допускається через: а) зупинення активів низки органів державної влади та встановлення для них (та певних уповноважених осіб) заборони або обов'язку вчиняти певні дії; б) зупинення рішень відповідних уповноважених суб'єктів правовідносин; в) зупинення дії індивідуальних актів державного органу, прийнятих на виконання рішень іншого державного органу, а також встановлення для державного органу, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що випливають із такого індивідуального акта тощо.

Практика національного державотворення свідчить про те, що перелік державних органів та посадових осіб, щодо правових актів чи дій яких забороняється застосування судом адміністративного позову, збільшується.

Доцільність законодавчих змін щодо правового регулювання інституту забезпечення адміністративного позову викликає низку запитань не лише у теоретиків і практиків адміністративного права, а й у низки народних депутатів України. Так, до Конституційного Суду України ще в лютому 2020 року надійшло конституційне подання від парламентаріїв про відповідність (конституційність) окремих положень КАС України та інших законів, предметом правового регулювання яких є забезпечення адміністративного позову. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що положення пунктів 2, 4, 6, 7 частини 3 статті 151 КАС України є неконституційними і не відповідають: 1) статті 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; у разі ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу прав і свобод»; 2) вимогам статті 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 клопотання свідчить про те, що його автори висловили свою стурбованість в аспекті того, що законодавець, доповнюючи частину 3 статті 151 КАС України новими пунктами, створив умови, за яких позивач не може ефективно поновити свої порушені чи оспорювані права та інтереси, а виконання судового рішення може бути ускладнено або унеможливлено, що оскаржувані норми не спрямовані на захист особи, чий права порушені з боку суб'єкта владних повноважень.

Забезпечення позову є важливою гарантією захисту і відновлення порушених конституційних прав особи. Так, з огляду на відкриття конституційного провадження в цій

справі, доцільно проаналізувати законодавчі заборони щодо адміністративного суду постановляти ухвалу про забезпечення позову через зупинення рішень, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, звернені до суб'єкта владних повноважень.

По-перше, щодо з'ясування конституційності пункту 4 частини 3 статті 151 КАС України. Національний банк України є конституційним органом, правовий статус і повноваження якого визначені Конституцією України (статті 99, 100). Згідно з частиною 2 статті 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 частини 1 статті 100 Конституції України) уповноважена і зобов'язана розробляти основні засади грошово-кредитної політики держави та здійснювати контроль над її проведенням. Жоден інший конституційний орган державної влади не наділений такими повноваженнями.

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 (стаття 7 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679-XIV) тощо.

Отже, державно-владні повноваження Національного банку України 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. Унормування заборони адміністративним судам здійснювати судовий контроль, застосовуючи позов через 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 учинення певних дій не відповідає принципам демократичної, правової держави, оскільки таке законодавче внормування розширює зміст конституційних норм, що у 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 статтею 55 Основного Закону України. Тому неможливість застосування судом заходів забезпечення позову за таких обставин є обмеженням конституційного права громадян на судовий захист. Отже, пункт 4 частини 3 статті 151 КАС України є неконституційним, а його приписи суперечать вимогам статей 3, 22 і 55 Конституції України.

Зважаючи на те, що аналогічні положення, предметом правового регулювання яких є заборона забезпечення позову через 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, як-от ЦПК України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV (частина 7 статті 150); ГПК України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII (частина 6 статті 137); Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-XIV (2 речення 2 абзацу статті 74), доходимо висновку, що перелічені вище статті цих законодавчих актів також не узгоджуються з вимогами статей 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 у разі тимчасової адміністрації або ліквідації банку (пункт 2 частини 3 статті 151 КАС України), то значимо, що 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 [3]. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб підзвітний Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України, що означає таке: 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 (статті 166⁷, 166¹⁹, 234⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X) тощо. Отже, повноваження Фонду мають виключно 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 вповноважений затверджувати нормативно-правові акти у формі інструкцій, положень, правил, які є обов'язковими до виконання банками, юридичними та фізичними особами (стаття 6 Закону № 4452-VI). Водночас цей Закон містить імперативну вимогу про те, що «органи державної влади та Національний банк України не мають права втручатися в діяльність Фонду щодо реалізації законодавчо закріплених за ним функцій і повноважень (частина 7 статті 3). Отже, жоден орган держави не може підмінити функціональну діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а його правовий статус викликає низку запитань.

Дійсно, правовий статус самого Фонду гарантування вкладів фізичних осіб є невизначеним. Так, цей Фонд Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року наділений виключними повноваженнями щодо регулювання банківської діяльності в Україні, тобто повноваженнями та функціями органу державної влади. Проте за своїм правовим статусом він 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) [4]. Отже, вбачається висновок про непропорційність, неузгодженість, невідповідність між надважливими і державно значущими повноваженнями і тим, якому суб'єкту публічно-правових відносин вони належать.

«Виведення» такої юридичної особи (Фонду) з-під дієвого контролю адміністративного суду в аспекті можливості застосування ним інституту забезпечення позову не можна 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 цього Фонду. Крім того, законодавець також унеможливив застосування інституту забезпечення адміністративного позову щодо актів, дій чи бездіяльності цих трьох органів публічної влади.

З огляду на наведене, а також урахуваючи вимоги Конституції України (статті 3, 22, 55, 64 та інші), є об'єктивні підстави вказати на неконституційність законодавчих норм щодо неможливості застосування забезпечення позову через 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 разі тимчасової адміністрації або ліквідації банку адміністративними судами, завданням якого є справедливий, неупереджений та своєчасний 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 установавання (формування, розрахунку) (пункт 6 частини 3 статті 151 КАС України), то вкажемо таке.

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 9¹ 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) [4].

Наразі 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 [5]. Відповідно до цього Закону названа Національна комісія є постійним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. Особливість спеціального статусу цієї Комісії 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 ухваленні нею рішень у межах законодавчо визначених повноважень, встановлені умов оплати праці членів та працівників Комісії, що зумовлено тими важливими завданнями і повноваженнями, які визначені для такого державного органу (частина 1 статті 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 незаконним

впливом. Самостійність і незалежність функціональної діяльності Комісії вноормована законодавчими положеннями, що забороняють погодження рішень Комісії будь-якими іншими органами державної влади, крім законодавчо передбачених випадків (стаття 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 (частина 3 статті 124 Конституції України), зокрема й той, стороною в якому є Комісія. Конституція України не містить винятків із правила щодо «недоторканності» активів Комісії чи її дій (бездіяльності). Це вказує на неправильність виведення Комісії з-під повноцінного судового контролю, який мав би здійснюватися через повне застосування судами правил та «інструментів» адміністративного судочинства, одним із яких є забезпечення адміністративного позову. Це по-перше. По-друге, парламент через законодавче врегулювання цілеспрямовано розширив зміст конституційних норм, чим порушив низку конституційних принципів (статті 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. До того ж це свідчить про те, що держава побоюється адміністративної юстиції, тому намагається обмежити сферу поширення її юрисдикційного впливу. Таке законодавче регулювання є незаконним, що вказує на неконституційність пунктів 6, 7 частини 3 статті 151 КАС України.

Що стосується питання конституційності норм, предметом правового регулювання яких є положення пункту 7 частини 3 статті 151 КАС України в аспекті недопущення забезпечення позову через установлення заборони Урядом України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, то зазначимо таке.

Конституція України встановила структуровану 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-п/2019) [4]. 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 (частина 1 статті 117). Отже, видання Кабінетом Міністрів України постанов і розпоряджень є невід'ємним складником його правового статусу і конституційним обов'язком.

Конституція України визначила порядок і вичерпні підстави зупинення дії правових актів Кабінету Міністрів України: «Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (пункт 15 частини 1 статті 106). Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII лише системно 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» [6].

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 Конститу-

ційним Судом України таким, що відповідає Конституції України, стає неконституційним унаслідок внесення змін до Конституції України; 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» (частини 6, 7, 8 статті 49) [6]. Отже, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» лише конкретизував положення пункту 15 частини 1 статті 106 Конституції України в частині правової регламентації зупинення дії правових актів Кабінету Міністрів України. Інших підстав зупинення правових актів Уряду України, ніж ті, що визначені пунктом 15 частини 1 статті 106 Конституції України, не визначено.

Отже, наведене спростовує неконституційність пункту 7 частини 3 статті 151 КАС України в аспекті недопущення забезпечення позову через установлення 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. Водночас щодо зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, укажемо, що законодавець не мав жодних конституційних підстав чи інших об'єктивних причин забороняти судам застосовувати цей вид забезпечення позову.

Конкурсна комісія має колегалійний порядок її утворення з представників законодавчої і виконавчої влади, тому неналежна судова підконтрольність цієї Комісії адміністративним судам суперечить ідеї стримувань і противаг, принципу розподілу влади, невід'ємним елементом якої є судова влада. Конкурсна комісія не є конституційним органом, а порядок її утворення і діяльності є такими, що не підпадають під дію конституційних норм (частина 2 статті 19, стаття 92).

Необґрунтоване звуження підстав забезпечення позову містить загрозу зловживанням службовим становищем членами цієї Комісії, що може стати перешкодою для формування якісного персонального складу відповідного державного органу. Отже, таке законодавче унормування є не виправданим, а пункт 7 частини 3 статті 151 КАС України є неконституційним, приписи якого не узгоджуються з вимогами статей 6, 22 і 55 Конституції України.

Предметний аналіз законодавчих положень свідчить про таке:

а) дієвість інституту забезпечення адміністративного позову впливає з його функціонального призначення: його застосування судами додає практичної значущості судовим рішенням, тому що не перетворює їх на фікцію;

б) повноваження адміністративних судів в аспекті застосування ними інституту забезпечення позову зменшуються, що 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 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;

в) 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;

г) положення частини 3 статті 151 КАС України (зокрема, пункти 2–6, частково пункт 7) є неконституційними, тому що вони не узгоджуються з вимогами статей 6, 22 і 55 Конституції України, нівелюючи ефективність захисту судом прав, свобод та інтересів осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.11.2021).
2. Про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 13 вересня 1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_723#Text (дата звернення: 15.11.2021).
3. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text> (дата звернення: 15.11.2021).
4. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-рп/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>.
5. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення: 15.11.2021).
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 15.11.2021).