

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БЕРНАЗЮК Я. О.,**

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри конституційного
та міжнародного права
(Таврійський національний університет
імені В. І. Вернадського)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.20>**КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД
ТА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ**

Статтю присвячено з'ясуванню критеріїв ефективності захисту адміністративним судом прав та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Визначено нормативно-правове підґрунтя принципу ефективності судового захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві.

Обґрунтовано, що складовими елементами ефективності судового захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві є ефективність розгляду та вирішення справи, ефективність способу захисту, ефективність судового рішення та ефективність його виконання, які можна охопити єдиним терміном «ефективне правосуддя», що виступає еталоном для оцінки судової гілки влади та є запорукою довіри до неї з боку громадян, а також інших суб'єктів.

Аргументовано, що адміністративний суд, зберігаючи самостійність і незалежність, діє не відособлено, а разом із законодавчою та виконавчою гілкою влади, які приймають власні рішення (обов'язкові до виконання), а також володіють гарантованою Конституцією України власною незалежністю та компетентністю.

Доведено, що ефективно працююча система суб'єктів владних повноважень є тим механізмом, який ефективно захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, що мінімізує можливість виникнення спорів у публічно-правовій сфері та, відповідно, робить непотрібним звернення до адміністративного суду. Встановлено, що Кодекс адміністративного судочинства України орієнтує суб'єктів владних повноважень забезпечувати ефективний захист та зобов'язує, у разі порушення таких прав, свобод чи інтересів, поновити їх до моменту ініціювання особою судового провадження.

Автором зроблено висновок, що вимога ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, яка закріплена у Конституції та законах України, міжнародних актах, є складовою принципу верховенства права, елементом демократичної держави, необхідною умовою підвищення довіри до суду.

Ключові слова: ефективність, правосуддя, адміністративне судочинство, конституційні гарантії, суб'єкти владних повноважень.



Bernaziuk Ya. O. Criteria for efficiency of judicial protection of rights, freedoms and interests of persons in public legal disputes

The article is devoted to clarifying the criteria for the effective protection of the administrative court of the rights and interests of the individual from violations by the subjects of power. The normative-legal basis of the principle of efficiency of judicial protection of the rights and interests of a person in administrative proceedings is determined.

It is substantiated that the components of the effectiveness of judicial protection of the rights and interests of a person in administrative proceedings are the efficiency of consideration and resolution of the case, the effectiveness of the defense, the effectiveness of the court decision and the effectiveness of its implementation. branches of government and is a guarantee of trust in it by citizens and other actors.

It is argued that the administrative court, while maintaining independence and autonomy, acts not in isolation, but together with the legislative and executive branches of government, which make their own decisions (binding) and have their own independence and competence guaranteed by the Constitution of Ukraine.

It has been proved that an effectively functioning system of subjects of power is a mechanism that effectively protects the rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities, minimizes the possibility of disputes in the public sphere and, accordingly, makes unnecessary recourse to administrative court. It is established that the Code of Administrative Procedure of Ukraine orients the subjects of power to provide effective protection and obliges, in case of violation of such rights, freedoms or interests, to renew them until the initiation of legal proceedings.

The author concludes that the requirement of effective judicial protection of rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by subjects of power, which is enshrined in the Constitution and laws of Ukraine, international acts, is part of the rule of law democratic state, a necessary condition for increasing confidence in the judiciary and covers the following criteria.

Key words: *efficiency, justice, administrative justice, constitutional guarantees, subjects of power.*

Вступ. За приписами ч. 2 ст. 55 Конституції України [1] кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Згідно з ч.ч. 1 та 3 ст. 124 Основного Закону України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ч. 4 ст. 125 Конституції України).

У Конституції України закріплено низку засад (принципів) судочинства, зокрема: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; обов'язковість судового рішення (ст. 129)

Безумовно ці принципи безпосередньо спрямовані на гарантування ефективного поновлення у правах особи, яка за їх захистом звернулась до суду.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України (КСУ) право на судовий захист як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя; відсутність такої можливості обмежує це право, яке за змістом ч. 2 ст. 64 Конституції України не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (абз. 15 п. 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002) [2].



Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003) [2].

Отже, ефективність як складова принципу верховенства права, є однією з головних вимог та критеріїв оцінки якості судового захисту прав та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що закріплена у Конституції України та міжнародних актах. Така вимога має виконуватися державою в особі її компетентних суб'єктів владних повноважень протягом всього періоду – від моменту виникнення спору і прийняття особою рішення про звернення до суду до моменту повного виконання судового рішення. Однак, певна невизначеність та багатогранність такої категорії, а також наявність триваючих системних проблем в Україні у частині гарантування права на ефективний судовий захист, зумовлюють необхідність проведення наукового дослідження цього питання.

Постановка завдання. Метою статті є визначення критеріїв ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових спорах. Для реалізації цієї мети були визначені такі завдання: 1) провести огляд наукових підходів до розуміння ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи; 2) визначити конституційні засади ефективності правосуддя; 3) окреслити критерії ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві.

Результати дослідження. Ефективний захист прав, свобод та інтересів особи є фундаментальним принципом, визнаним на міжнародному рівні, а також більшістю національних правових систем світу. Разом із правом на ефективний судовий захист він є важливим елементом демократичної держави та належить до широкої концепції, яка загалом охоплює різні елементи, зокрема доступ до правосуддя, право на ефективний правовий захист і принципи справедливого судового розгляду та належної судової процедури [4, с. 28].

У науковій літературі висловлюється думка, що під ефективним засобом судового захисту слід розуміти такий, що призводить до бажаних наслідків, дає найбільший ефект для відновлення юридичного становища особи, яке існувало до порушення її прав чи законних інтересів; ефективний спосіб захисту має забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам [5, с. 54].

Ефективність правового захисту є одним із принципів адміністративної процедури, про що зазначено у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2020 р. реєстр № 3475.

Зокрема, відповідно до ст. 4 цього законопроекту до принципів адміністративної процедури, крім іншого, віднесено ефективність та гарантування ефективних засобів правового захисту. Перший принцип полягає у тому, що адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів у простий та ефективний спосіб; адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, які є достатніми для належного вирішення справи.

Гарантування ефективних засобів правового захисту означає, що особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або до суду; адміністративний орган зобов'язаний повідомляти способи, порядок і строки оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на права, свободи або інтереси особи [6].

Як зазначається в Указі Президента України № 231/2021 «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки», незалежне та неупереджене правосуддя є запорукою сталого розвитку суспільства і держави, гарантією додержання прав і свобод людини та громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави, зростання добробуту та якості життя, створення привабливого інвестиційного клімату, своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права [7].

Засада ефективності захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві знайшла своє безпосереднє закріплення у положеннях Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).



Зокрема, вимога ефективності міститься у таких нормах КАС України [8]: ч. 1 та ч. 2 ст. 2 (завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони, зокрема, розсудливо); ч. 2 ст. 5 (захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень); абз. 2 ч. 2 ст. 9 (суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень); ч. 4 ст. 242 (судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, а саме бути справедливим та неупередженим, своєчасно вирішувати спір у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень); п.п. 2, 4 та 10 ч. 2 ст. 245 (у разі задоволення адміністративного позову суд може визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт чи окремі його положення; визнати бездіяльністю суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язати вчинити певні дії; визначити інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів); ч. 10 ст. 264 (якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею).

Досить важливим є те, що КАС України орієнтує відповідачів (суб'єктів владних повноважень) забезпечувати ефективний захист прав і свобод до моменту ініціювання особою судового провадження: особи, які порушили права і законні інтереси інших осіб, зобов'язані поновити їх, не чекаючи пред'явлення позову (ч. 2 ст. 17).

Звідси слідує, що ефективно працююча система суб'єктів владних повноважень (головним чином, органів виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування) є тим механізмом, який ефективно захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, що мінімізує можливість виникнення спорів у публічно-правовій сфері та, відповідно, робить непотрібним звернення до адміністративного суду; КАС України (ч. 2 ст. 2) орієнтує відповідачів (суб'єктів владних повноважень) забезпечувати ефективний захист та зобов'язує, у разі порушення таких прав, свобод чи інтересів, поновити їх до моменту ініціювання особою судового провадження.

При цьому адміністративний суд, зберігаючи самостійність і незалежність, діє не відособлено, а разом із законодавчою та виконавчою гілкою влади, які приймають власні рішення (обов'язкові до виконання), а також володіють гарантованою Конституцією України власною незалежністю та компетентністю.

Важливо, що завданням суду у спорах, що виникають із публічно-правових відносин, в яких індивідуальне право особи (можливість реалізації майнових прав, зокрема права на соціальний захист, свобода використання власності у незаборонений спосіб, право на безперешкодну підприємницьку діяльність тощо) конкурує із суспільними (публічними) інтересами, є забезпечення необхідного балансу між суспільними (публічними) та приватними інтересами; ефективним може вважатися такий спосіб захисту порушеного права, при обранні якого обов'язково враховується суспільний (публічний) інтерес.



Отже, аналіз положень КАС України дає підстави для висновку, що ефективність судового захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві включає ефективність розгляду та вирішення справи, ефективність способу захисту, ефективність судового рішення та ефективність його виконання. Всі ці складові можна охопити єдиним терміном «ефективне правосуддя», що виступає еталоном для оцінки судової гілки влади та є запорукою довіри до неї з боку громадян, а також інших суб'єктів.

Висновки. Проведене у цій статті дослідження дає підстави зробити наступні висновки.

1. У теоретико-правовому аспекті ефективний судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб характеризується тим, що такий захист є реальним, практичним та достатнім, на протипагу такій характеристиці судового процесу як формальність (теоретичний, примарний захист та/або ілюзорний результат для суб'єкта приватного права), та означає найкращий ефект при мінімальній шкоді іншим інтересам, у першу чергу, суспільним (публічним).

2. Конституційними засадами (принципами) судочинства, які безпосередньо спрямовані на гарантування ефективного поновлення у правах особи, яка за їх захистом звернулася до суду, є, зокрема: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; обов'язковість судового рішення.

3. Вимога щодо ефективності захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень не обмежується ефективністю правосуддя, оскільки стосується також ефективності діяльності всіх суб'єктів владних повноважень, тобто, ефективність як вимога може бути застосована до: функціонування суду (судової системи); функціонування всіх інших суб'єктів владних повноважень (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) в цілому; діяльності органів, що забезпечують виконання судового рішення.

4. Найвища ефективність у суді досягається завдяки спільній діяльності чотирьох видів суб'єктів, а саме: а) прийняття якісного процесуального закону (законодавчий орган); б) добросовісність учасників судового процесу, що проявляється, головним чином, у сприянні суду та незловживанні своїми процесуальними правами (учасники судового процесу); в) якісний судовий процес та якісне судове рішення (суди) та г) якісно функціонуюча система виконання судових рішень (органи державної виконавчої служби, казначейства тощо).

5. Вимога ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, яка закріплена у Конституції та законах України, міжнародних актах, є складовою принципу верховенства права, елементом демократичної держави, необхідною умовою підвищення довіри до суду та охоплює такі критерії: ефективно організований судовий процес (забезпечення принципу процесуальної економії; одноособове вирішення суддею, де це можливо, процесуальних питань; забезпечення добросовісного використання сторонами своїх процесуальних прав та виконання обов'язків); ефективний розгляд та вирішення справи (справедливе, публічне та оперативне провадження); ефективний засіб захисту (забезпечує максимально дієве поновлення порушених прав за існуючого законодавчого регулювання; є адекватним фактичним обставинам справи; не суперечить суті позовних вимог, визначених особою, що звернулася до суду; узгоджується повною мірою з обов'язком суб'єктів владних повноважень діяти виключно у межах, порядку та способу, передбаченого законом; узгоджується (не суперечить) з тими способами захисту, що передбачені законом; забезпечує відновлення порушеного права позивача; такий засіб запобігає можливому порушенню прав та інтересів особи з боку суб'єктів владних повноважень чи його повторенню в подальшому;



забезпечує адекватне відшкодування за відповідне порушення, тобто таке, що є співмірним та пропорційним заподіяній шкоді та сумісним з метою юридичної відповідальності; враховує загальний правовий і політичний контекст, в якому виник спір; забезпечує дотримання оптимального балансу між приватним та суспільним (публічним) інтересом); ефективне судові рішення (повинно бути викладено чіткою й недвозначною мовою, так, щоб його можна було зрозуміти, має бути ухвалено в розумні строки та бути сформульовано таким чином, щоб його можна було втілити в життя); ефективна процедура виконання судового рішення (забезпечує поновлення в правах, максимально швидко та не призводить до необґрунтованих витрат сторін). Усі ці критерії ефективності можна охопити одним терміном «ефективне правосуддя», що виступає еталоном для оцінки судової гілки влади та запорукою довіри до неї з боку громадян, а також інших суб'єктів.

6. У рішеннях КСУ сформульовано правовий висновок, відповідно до якого гарантування ефективного поновлення в правах забезпечується, зокрема, шляхом здійснення правосуддя, яке за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості та здійснюється на основі принципу верховенства права; держава має запровадити таку процедуру перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на будь-якій стадії судового провадження та максимально запобігала негативним наслідкам для індивідуальних або публічних інтересів.

7. У положеннях КАС України ефективність захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві є: завданням та метою адміністративного судочинства (ч. 1, ч. 2 ст. 2 та ч. 4 ст. 242); вимогою під час обрання судом способу захисту порушених прав, свобод та інтересів особи, яка звернулася до суду (ч. 2 ст. 5); підставою для виходу за межі позовних вимог та визначення у разі задоволення позову іншого способу, який не суперечить закону, захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (абз. 2 ч. 2 ст. 9, п.п. 2, 4 та 10 ч. 2 ст. 245); підставою для визнання протиправними та нечинними інших нормативно-правових актів, чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші акти безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача (ч. 10 ст. 264).

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02#Text>
3. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03#Text>
4. Капля О. М. Реалізація принципу ефективного захисту прав і свобод особи в адміністративному судочинстві країн Європейського Союзу. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. № 26. С. 27–30.
5. Грицаєнко О. Л. До питання ефективності захисту прав особи в адміністративному судочинстві. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). Ч. 2. № 2. С. 53–58.
6. Про адміністративну процедуру : проект Закону України, реєстр. № 3475 від 14 травня 2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
7. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

