УДК 342.722
DOI https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/10

Грицаєнко О.Л.
Черкаський окружний адміністративний суд

ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Автор статті аналізує зміст поняття «способи судового захисту», особливості обрання ефективного способу захисту прав та законних інтересів особи в адміністративному судочинстві. Автор наголошує, що спосіб захисту права буде ефективний тоді, коли він забезпечуватиме поновлення порушеного права. У цьому контексті виокремлюється низка процесуальних гарантій ефективного захисту порушеного права, серед яких – особливе завдання адміністративного судочинства, активна роль суду у з'ясуванні всіх обставин у справі, можливість виходу суду за межі позовних вимог, невичерпність способів захисту прав особи.

Окрему увагу автор приділяє також поглядам учених та правовим позиціям суддів з питань обрання правильного способу судового захисту. У статті аналізується судова практика Верховного Суду щодо обрання ефективного способу судового захисту прав та забезпечення особі доступу до правосуддя.

У статті розкриваються основні види способів захисту прав в адміністративному судочинстві: загальні та спеціальні. Автор акцентує увагу на специфіці правового регулювання способів захисту прав в адміністративному судочинстві та проблемних аспектах доступу до суду в правозастосовному процесі. Також звертає увагу на практику Європейського суду з прав людини щодо права на справедливий суд та доступності ефективного засобу захисту порушеного права.

Ключові слова: *способи судового захисту прав, доступ до правосуддя, ефективний судовий захист, адміністративне судочинство.*

Постановка проблеми. Від правильності та ефективності обраного способу судового захисту прав, свобод та законних інтересів особи залежить результат вирішення адміністративної справи та забезпечується поновлення юридичного становища особи, чиї права чи законні інтереси порушені суб'єктом владних повноважень, а тому ця тема являє як науковий, так і практичний інтерес.

Однією зі світових тенденцій є поступове розширення способів (засобів) судового захисту для досягнення максимально ефективного поновлення порушеного права чи законного інтересу особи. Ця тенденція втілена і в законодавство України. Так, у 2017 році внесено зміни до КАС України, які дають більші можливості для захисту порушеного права особи, зокрема, адміністративний суд може захистити права особи у спосіб, який не заборонений законом.

Ступінь наукової розробки. Проблематика дослідження способів судового захисту прав та законних інтересів, а також особливостей обрання та застосування ефективних способів судового захисту прав особи була предметом вивчення багатьох учених та практиків, зокрема І. Бородіна, О. Вершиніна, О. Ільницького, О. Музи, В. Петруня, М. Смоковича, Е. Устюжанінової та інших. Але, незважаючи на значну увагу науковців, поняття та зміст способів (засобів) захисту прав особи так і не було визначено однозначно. Чинні нормативно-правові акти теж не містять визначення понять «спосіб захисту прав» чи «засіб захисту прав».

Мета цієї статті полягає у з'ясуванні змісту поняття «спосіб захисту прав», визначенні його юридичної природи, особливостей обрання та застосування ефективного способу захисту в адміністративному судочинстві на основі аналізу судової практики.

Виклад основного матеріалу. В Україні триває чергова судова реформа, метою якої є забезпечення права на справедливий суд, формування незалежної судової влади та підвищення авторитету суду.

Право на судовий захист є конституційним правом особи та належить до гарантій забезпечення захисту прав та свобод особи. Відповідно до частин першої, другої та п'ятої статті 55 Конституції України 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. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Право на судовий захист гарантує захист прав людини лише у разі ефективного поновлення порушеного права. У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) неодноразово наголошував, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах.

Для забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України передбачено низку процесуальних гарантій, а саме: особливе завдання адміністративного судочинства, активну роль суду у з'ясуванні всіх обставин у справі, можливість виходу суду за межі позовних вимог, невичерпність способів захисту прав особи тощо.

Проблема вибору ефективного способу судового захисту прав та законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин є актуальною та потребує глибокого та системного дослідження, оскільки в судовій практиці трапляються випадки відмови у задоволенні позовних вимог, а фактично відмови у захисті порушеного права особи у зв'язку з неправильним обранням позивачем способу захисту порушеного права або відсутністю правового регулювання цього питання.

О. Вершинін визначає способи захисту права як передбачені законом дії, які безпосередньо спрямовані на захист права. Вони є завершальними актами захисту у вигляді матеріально-правових дій або юрисдикційних дій щодо усунення перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав або припинення правопорушень, відновлення становища, яке існувало до порушення. Саме застосування конкретного способу захисту порушеного чи запереченого права і є результатом діяльності із захисту прав [1, с. 11].

Окремо варто наголосити, що в міжнародних актах застосовується термін «засоби захисту», водночас в Україні використовується поняття «способи захисту», які більшість науковців та практиків ототожнюють, оскільки на законодавчому рівні ці поняття не визначені.

Способи судового захисту прав та законних інтересів особи поділяються на загальні та спеціальні. Перші можуть застосовуватись до всіх чи більшості суб'єктивних прав. Спеціальні – лише щодо певних прав, стосовно яких законодавством спеціально передбачений відповідний спосіб захисту.

Як свідчить судова практика, якщо законодавством встановлено спеціальний спосіб захисту порушеного права, то це виключає застосування судом загальних способів поновлення порушеного права, тобто адміністративним судом застосовується саме спеціальна норма права.

В. Петруня запропонував систему критеріїв-умов обрання належного та ефективного способу захисту прав суб'єктів господарювання: 1) відповідність способу захисту змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням; 2) відповідність законодавству, договору, принципам права та призначенню судового захисту; 3) доцільність та ефективність; 4) адекватність (співрозмірність, еквівалентність) стосовно правопорушення; 5) наявність механізму реалізації (виконання); 6) недопущення порушення прав та інтересів інших суб'єктів [2].

Ці критерії, на нашу думку, є універсальними, проте в межах адміністративного судочинства мають певну специфіку, оскільки спосіб захисту в адміністративному процесі має відповідати вимогам законодавства, а не договору.

Під ефективним засобом (способом) 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. Тому ефективний спосіб захисту має забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам.

О. Константий, аналізуючи проблеми захисту прав особи, зазначає, що в адміністративному судочинстві України у функціональному плані реалізовано французьку доктрину процесуальних засобів судового захисту прав приватних осіб у публічно-правових відносинах. Так, є позови: про незаконність (екстраординарні) (про скасування та визнання нечинними рішень, у тому числі нормативно-правових, суб'єктів владних повноважень); повної судової юрисдикції (прості) (поновлювальні, про стягнення з відповідача коштів на відшкодування завданих збитків його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю), про виконання зупиненої або невчиненої дії. Крім того, є і позови про застосування репресії (коли суб'єкти владних повноважень у передбачених законом випадках звертаються до адміністративного суду для забезпечення накладання певних санкцій на учасників відносин господарювання, позбавлення їх у праві здійснювати ту чи іншу діяльність, для обмеження тих чи інших свобод

громадян, іноземців тощо). Лише адміністративні позови про інтерпретацію (тлумачення) правових актів відсутні в Україні [3, с. 256].

Право на звернення за захистом до адміністративного суду та способи захисту порушених прав особи передбачено статтею 5 КАС України. Зокрема, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Положення КАС України містять прогресивну норму, яка спрямована на ефективне поновлення порушених прав та свобод особи, оскільки, крім переліку способів захисту, КАС України передбачено можливість захищатись будь-яким способом, не забороненим законом. Зокрема, 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 (стаття 5 КАС України).

Звертаємо особливу увагу на те, що законодавство України не передбачає можливості подання превентивних адміністративних позовів, оскільки право на судовий захист встановлено тільки щодо порушених прав, законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правовій сфері.

Отже, адміністративний суд, розглядаючи та вирішуючи адміністративну справу, мусить встановити наявність факту порушення права особи та обрати ефективний спосіб захисту і поновлення порушеного права, що залежить як від змісту суб'єктивного права, за захистом якого звернулася особа, так і від характеру його порушення.

Адміністративний суд з'ясовує наявність чи відсутність факту порушення прав чи законних інтересів позивача і, відповідно, ухвалює рішення про захист порушеного права або відмовляє в захисті, встановивши безпідставність та (або) необґрунтованість заявлених вимог.

Для ефективного судового захисту прав, свобод або законних інтересів особи важливим є обраний позивачем спосіб захисту, який має відповідати природі такого права або охоронюваного законом інтересу, характеру протиправного посягання та бути ефективним.

Вибір способу захисту порушеного права чи законного інтересу належить позивачеві. Особа, право якої порушено, може обрати як загальний, так і спеціальний способи захисту свого права, визначені законом, який регламентує конкретні публічно-правові відносини.

Аналіз судової практики вказує на наявність проблемних питань у визначенні способів захисту порушених прав та їх ефективного поновлення, оскільки трапляються випадки відмови у задоволенні адміністративного позову у зв'язку з помилковим обранням позивачем способу захисту порушеного права.

На нашу думку, встановивши факт порушення прав, свобод чи законного інтересу особи, адміністративний суд з огляду на спеціальне завдання адміністративного судочинства та з огляду на принцип верховенства права має вийти за межі позовних вимог та поновити порушене право у належний та ефективний спосіб.

З аналізу норм КАС України видається, що суд не обмежений у виборі способу захисту та має право, виходячи із принципу верховенства права, застосувати не тільки прямо передбачений в нормативно-правовому акті спосіб захисту порушеного права особи, а й спосіб захисту, який хоч і не передбачений законом, але не суперечить йому.

Оскільки практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) є джерелом права та підлягає застосуванню під час розгляду адміністративних справ, то варто звернути увагу на правову позицію ЄСПЛ щодо наявності, меж, способів та законності застосування дискреційних повноважень національними органами, їх посадовими особами.

У рішенні від 22.11.1995 у справі «Брайєн проти Об'єднаного Королівства» зазначається, що суд має встановити, чи не є висновки адміністративного органу щодо фактів у справі «довільними

та нераціональними». ЄСПЛ визнав такими, що відповідають Конвенції національні законодавство та практика, за яких суди мають право скасувати дискреційні адміністративні акти, коли: 1) ці акти ґрунтуються на висновках, що зроблені на основі неналежних доказів або без зважання на належні докази; 2) докази, на які спирається адміністративний орган, не здатні обґрунтувати висновок щодо обставин у справі; 3) жодна посадова особа за належного підходу на основі відповідних доказів не дійшла б тих висновків, на яких ґрунтується оскаржений адміністративний акт [4].

Питання ефективного способу поновлення порушених прав чи законних інтересів в адміністративному суді тісно пов'язане з належним правовим регулюванням публічно-правових відносин та якістю законодавства.

Важливим аспектом, на який потрібно звернути увагу, є те, що відповідно до частини четвертої статті 6 КАС України у редакції Закону № 2147-VIII забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Таким чином, недосконалість законодавства не може бути перешкодою для захисту та ефективного поновлення порушеного права.

Більш того, чинне законодавство містить чимало норм, які визначають, що у разі неоднозначного тлумачення матеріальних норм права рішення органами державної влади має прийматись на користь фізичної особи, а не на користь суб'єкта владних повноважень.

Як свідчить судова практика, серед суддів немає єдиного підходу до питання застосування загальних способів судового захисту, якщо спеціальна норма не містить вказівку на спеціальні способи судового захисту порушеного права чи законного інтересу.

Так, в адміністративних справах про визнання незаконним та скасування рішення про звільнення судді та поновлення на посаді судді, незважаючи на встановлення факту незаконного звільнення судді та задоволення позовних вимог у цій частині, суд відмовляє у задоволенні позову в частині поновлення на посаді судді, оскільки механізм поновлення судді на посаді чинним законодавством України не визначено, а загальні норми, які стосуються поновлення працівника на посаді у разі незаконного звільнення, не поширюються на суддів у зв'язку з їхнім спеціальним статусом.

Для прикладу наведемо висновки, що викладені у постанові Великої Палати Верховного Суду від 31.05.2018 року у справі № 800/305/17 за позовом особи до Вищої ради юстиції, Верховної Ради України про визнання незаконним та скасування рішення Вищої ради юстиції «Про внесення подання до Верховної Ради України про звільнення позивача з посади судді за порушення присяги» та про поновлення на посаді судді. Зокрема, заходом індивідуального характеру та законним способом відновлення порушених прав позивача є повторний розгляд новоутвореним органом (Вищою радою правосуддя) питання щодо наявності підстав для притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності [5].

Разом із тим з такою позицією погодились не всі судді та висловили окрему думку. Вони дійшли висновку, що з огляду на відсутність правового регулювання механізму поновлення на посаді судді в разі його незаконного звільнення, саме суд має захистити позивача та обрати ефективний засіб захисту прав позивача за наслідками визнання незаконним акта про звільнення судді. Відмовивши позивачу в поновленні на посаді судді, суд не відновив його юридичний стан, не поновив порушене право, що фактично означає невиконання рішення ЄСПЛ від 19.01.2017 року [6].

Важливим аспектом для правильного вирішення адміністративної справи, на який неодноразово звертав увагу Верховний Суд, є визначення правової природи оскаржуваного акта, оскільки для нормативних та індивідуальних актів притаманні різні способи судового захисту. Крім того, з аналізу судової практики видається, що індивідуальні акти можуть бути оскаржені лише особою, щодо якої такий акт прийнято, або особи, якої безпосередньо стосується такий акт, оскільки індивідуальний акт створює певні правові наслідки щодо конкретної особи (осіб).

Так, за правовою позицією, викладеною в постановах Великої Палати Верховного Суду від 14.03.2018 року у справі № 9901/22/17, від 06.06.2018 року у справі № 800/489/17, від 06.02.2019 року у справі № 9901/815/18, право на оскарження рішення (індивідуального акта) суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої його прийнято, або щодо прав, свобод та інтересів якої це рішення (індивідуальний акт) стосується. Якщо позивач не є учасником (суб'єктом) правовідносин, які виникли з прийняттям оскаржуваного рішення, яке є правовим актом ненормативного характеру, то таке рішення, відповідно, не породжує для позивача й права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом [7].

Проблемним питанням залишається питання правових наслідків обрання неправильного способу судового захисту або звернення з адміністративним позовом про скасування індивідуального акта особи чи суб'єкта владних повноважень, які не є учасниками відповідних публічно-правових відносин. Так, деякі судді вважають правильним відмовляти у задоволенні позову у зв'язку з тим, що право особи не порушене або неправильно обраний спосіб захисту, а інші судді відмовляють у відкритті провадження або закривають провадження, обґрунтовуючи це тим, що такий спір не підлягає розгляду в суді.

Для прикладу наведемо постанову Великої Палати Верховного Суду від 27 березня 2019 року у справі № 917/902/18, у якій міститься висновок, що рішення виконкому про затвердження акта щодо визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні статті 19 КАС України і не зумовлює виникнення будь-яких прав і обов'язків для позивача. Наведене виключає можливість звернення до суду, оскільки відсутнє право, що підлягає судовому захисту. Обраний позивачем спосіб захисту прав сам по собі не сприяє ефективному відновленню порушеного права. Отже, встановлена правова природа оспорюваного рішення унеможливлює здійснення судового розгляду щодо визнання його протиправним та скасування, у зв'язку з чим ці позовні вимоги не можуть розглядатися у судах. Таким чином, Велика Палата Верховного Суду погодилась із закриттям провадження у справі з наведених вище мотивів.

Проте деякі науковці та судді дотримуються іншої думки, оскільки перелік підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі чи закриття провадження в справі, визначений КАС України, є вичерпним, тому з інших підстав відмовити в доступі до суду неможливо. Тому погоджуємося з думкою М. Смоковича, що в такому разі адміністративний суд за відповідності позовної заяви формі та змісту, визначеним КАС України, зобов'язаний відкрити провадження у справі та розв'язати конфлікт [8, с. 29].

Відмова суду у прийнятті позовних заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене.

Таким чином, відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, має встановлюватись саме під час розгляду справи по суті і є підставою для прийняття адміністративним судом рішення про відмову в задоволенні позовних вимог.

Висновки. Для забезпечення верховенства права в Україні потрібно запровадити європейські стандарти, а судам частіше використовувати практику ЄСПЛ, який дуже широко тлумачить право на ефективний судовий захист та право на доступ до правосуддя.

На нашу думку, ключовим моментом здійснення правосуддя є те, що адміністративний суд мусить не тільки фактично вирішити публічно-правовий спір, але й захистити особу від порушень з боку суб'єкта владних повноважень та поновити порушене право особи у найбільш ефективний спосіб, інакше мета та завдання адміністративного правосуддя не будуть досягнуті.

Список літератури:

1. Вершинин А.П. Способы защиты гражданских прав в суде : диссертация в виде научного доклада … д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. 55 с.

2. Петруня В.В. Поняття та система способів захисту суб'єктів господарювання : автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11341/Petrunia_avtoref.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

3. Констинтий О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Харків, 2015. 415 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/d_Konstantii.pdf.

4. CASE OF BRYAN v. THE UNITED KINGDOM, ECHR, p. 44.

5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74537189.

6. Окрема думка (спільна) суддів від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74777560#.

7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.02.2019 року у справі № 9901/815/18. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/80112302.

8. Смокович М.І. Проблеми доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві. *Вісник Вищої ради юстиції.* № 2 (10). 2012. С. 16–30.

Hrytsaienko O.L. REGARDING THE QUESTION OF THE EFFECTIVENESS OF PERSONAL RIGHTS PROTECTION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

The author of the article analyzes the content of "methods of judicial protection" concept, the peculiarities of the choice of an effective way to protect the rights and legitimate interests of a person in administrative legal proceedings. The author points out that the method of protection of the right will be effective if it ensures the restoration of the infringed right. In this context, a number of procedural guarantees for the adequate protection of the infringed law are distinguished, including a special task of administrative legal proceedings, an active role of the court in clarifying all the circumstances of the case, the possibility for the court to go beyond the claims under the lawsuit, inexhaustible ways of protecting the rights of the individual.

The author also pays special attention to the views of scholars and the legal positions of judges on the choice of the right method of judicial protection. The article examines the Supreme Court's case-law on choosing an effective way of judicial protection of rights and ensuring access to justice for a person.

The article describes the main types of rights protection in administrative legal proceedings: general and special. The author focuses on the specifics of the legal regulation of the methods of rights protection in administrative legal proceedings and the problematic aspects of access to court in the law enforcement process. He also draws attention to the case-law of the European Court of Human Rights on the right to a fair trial and the availability of an effective remedy for infringed rights.

Key words: *methods of judicial protection of rights, access to justice, effective judicial protection, administrative legal proceedings.*