



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма підготовки для підтримання
кваліфікації суддів окружних
адміністративних судів

12 квітня 2023 року

Ефективний захист прав особи в адміністративному судочинстві як основа довіри до правосуддя: критерії, межі та особливості досягнення

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

ДОВІРА ДО СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ



Яким чином ефективність діяльності судів впливає на довіру до судів?



Ефективність діяльності судів може суттєво впливати на довіру громадян до судової системи. Якщо суди працюють швидко, компетентно та забезпечують справедливість у вирішенні справ, то це може підвищити довіру до судів.

З іншого боку, якщо суди працюють повільно, некомпетентно, з допущенням помилок, корупції, то це може підірвати довіру громадян до судової системи. Недостатня ефективність судів може привести до того, що люди не вірять у здатність судів захищати їхні права та інтереси, і шукають інші шляхи вирішення своїх проблем, наприклад, за допомогою позапроцесуальних процедур, у тому числі конфліктного врегулювання.

Отже, ефективність діяльності судів є важливим фактором, який впливає на довіру громадян до судової системи. Для підвищення довіри до судів необхідно забезпечити їхню ефективну роботу, а також підвищувати рівень компетентності суддів та забезпечувати їх незалежність.





Які головні чинники впливають на підвищення довіри громадян до судів?



Існує кілька головних чинників, які можуть вплинути на підвищення довіри громадян до судів:

1. Незалежність судів. Незалежність судів є одним з головних факторів, які впливають на довіру громадян до судової системи. Суди повинні працювати незалежно від владних структур та інших впливових осіб, щоб забезпечувати рівний доступ до правосуддя та справедливості у вирішенні справ.
2. Прозорість та відкритість. Важливим чинником, що впливає на довіру громадян до судів, є прозорість та відкритість судової системи. Громадяни повинні мати можливість відстежувати роботу судів та отримувати інформацію про судові рішення.
3. Компетентність суддів. Компетентність та професійна кваліфікація суддів є важливим фактором, який впливає на довіру громадян до судової системи. Судді повинні мати достатні знання та досвід у вирішенні правових питань.
4. Справедливість та ефективність. Судова система повинна забезпечувати справедливість та ефективність у вирішенні справ. Судді повинні вирішувати справи швидко та з точністю, а також забезпечувати рівний доступ до правосуддя для всіх громадян.



Які відмінності у поняттях довіра та авторитет?



Довіра та авторитет - це дві різні, але пов'язані поняття.

Довіра - це віра в когось або в щось, яка ґрунтується на певному рівні віри в його/її доброчесність, чесність, компетентність, здатність дотримуватися обіцянок та т.д. Довіра є психологічною категорією, яка відображає особисті відносини між людьми або між людиною та організацією.

Авторитет - це визнання людьми компетентності, знань та досвіду певної особи, групи або організації в певній сфері. Авторитет може базуватися на довірі до особи, але це поняття також має в собі ідею про вплив, який вона може мати на інших людей.

Отже, основна різниця між довірою та авторитетом полягає в тому, що довіра відображає особисті відносини між людьми, тоді як авторитет відображає статус, який визнається групою або організацією. Довіра може бути одним з факторів, які призводять до визнання авторитету, але ці поняття не є повністю взаємозамінними.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 34.

Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом

1. В інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам,
2. Для охорони здоров'я населення,
3. Для захисту репутації або прав інших людей,
4. Для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно,
5. Для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки, затверджена Указом Президента України від 11.06.2021 № 231/2021

Основні проблеми: **низький рівень суспільної довіри** до органів судової влади.

Мета і завдання: підвищення ефективності організації судової влади та інститутів правосуддя, зміцнення довіри до них суспільства.

«Показник довіри до Верховного Суду та судової системи має тенденцію поступового збільшення», – зауважив Голова ВС Всеволод Князєв, звітуючи про показники роботи на Пленумі ВС (17.02.2023)

<https://pravo.ua/pokaznyk-doviry-do-verkhovnoho-sudu-ta-sudovoi-systemy-maie-tendentsiiu-postupovoho-zbilshennia-zauvazhyv-holova-vs-vsevolod-kniaziev-zvituiuchy-pro-pokaznyky-roboty-na-plenumi-vs/>

Показник **довіри** до Верховного Суду та судової системи має тенденцію поступового збільшення.

«Але реальні показники покращаться, коли суди першої та апеляційної інстанцій наповняться суддями і працюватимуть повним складом, адже тоді можна буде говорити про швидкі строки розгляду справ і про більш якісні рішення», – впевнений Всеволод Князєв.

Голова ВС також озвучив основні цілі для Верховного Суду на 2023 рік, серед яких:

1. сприяння правовій визначеності та посилення судового захисту прав і свобод громадян;
2. сприяння судам у розгляді справ щодо злочинів проти національної безпеки та воєнних злочинів;
3. безпека всіх учасників процесів;
4. єдність судової практики;
5. підвищення довіри до ВС.

Суддям, владі та суспільству слід формувати європейське сприйняття права, коли законність не домінує над справедливістю, – Голова ВРП (16.02.2023)

<https://interfax.com.ua/news/interview/891705.html>

Що необхідно країні в цілому для того, щоб відновити **довіру** до суддівського корпусу в європейському значенні цього слова?

Довіра до судової влади формується з дій і рішень конкретних суддів: наскільки виваженими, обґрунтованими і справедливими будуть судові рішення, такою буде і реакція громадян.

Коли люди побачать, що судові процеси відкриті, що в суді є рівність і змагальність сторін, тоді з'явиться **довіра** до суду.

Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020

У державі, заснованій на принципі верховенства права, остаточні судові рішення повинні **виконуватися**, усі без винятку. Повага держави до повноважень судової влади є передумовою **довіри** суспільства до судів і врешті - **до верховенства права**.

Проблема невиконання судових рішень (так само як "некомплект" на суддівських посадах та системне недофінансування судової системи) не вирішувалася "політичними" гілками влади і раніше, що призводило до зниження рівня суспільної **довіри** до судів.

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС)

Висновок № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону

https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/opinion_20_UA.pdf

6. Неодноразове ухвалення судових рішень, які суперечать одне одному, може створити ситуацію правової невизначеності, що спричинить зменшення **довіри** до судової системи, тоді як ця **довіра** є важливим елементом держави, що керується принципом верховенства права.

Єдність застосування права обумовлює **довіру** громадськості до судів та покращує громадську думку стосовно **справедливості** та правосуддя.

20. Розв'язання суперечностей у судовій практиці є, у першу чергу, повноваженням **верховного суду**. Верховний суд має забезпечувати єдність судової практики для того, щоб виправляти непослідовності та, таким чином, підтримувати громадську **довіру** до судової системи.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ»

Стаття 56. Права та обов'язки судді

Суддя може бути членом національних або міжнародних асоціацій та інших організацій, що мають на меті захист інтересів суддів, **утвердження авторитету судової влади в суспільстві** або розвиток юридичної професії та науки.

Суддя зобов'язаний, зокрема, дотримуватися правил суддівської етики, у тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності **з метою укріплення суспільної довіри до суду**, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів.

Стаття 57. Присяга судді

Особа, призначена на посаду судді, набуває повноважень судді після складення присяги судді такого змісту:

"Я, (ім'я та прізвище), вступаючи на посаду судді, урочисто присягаю Українському народові об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, підкоряючись лише закону, чесно і сумлінно здійснювати повноваження та виконувати обов'язки судді, дотримуватися етичних принципів і правил поведінки судді, не вчиняти дій, що порочать звання судді або підривають **авторитет правосуддя**".

Стаття 79. Проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді

Вища рада правосуддя може відмовити у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду, зокрема, з підстави наявності обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути **на суспільну довіру до судової влади** у зв'язку з таким призначенням

Стаття 106. Підстави дисциплінарної відповідальності судді

Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, за допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або **підриває авторитет правосуддя**, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які **забезпечують суспільну довіру до суду**, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу

Стаття 109. Дисциплінарне стягнення стосовно судді

Істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути визнаний, зокрема, будь-який з таких фактів:

- суддя допустив поведінку, що порочить звання судді або **підриває авторитет правосуддя**, у тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які **забезпечують суспільну довіру до суду**;
- суддя допустив інше грубе порушення закону, що **підриває суспільну довіру до суду**.

Стаття 96. Звільнення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з посади

Підставами для звільнення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з посади є, зокрема, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним із статусом члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або виявило його невідповідність займаній посаді, допущення іншої поведінки, що **підриває авторитет та суспільну довіру до правосуддя і судової влади**, у тому числі недотримання етичних стандартів судді як складової професійної етики члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ВИЩУ РАДУ ПРАВОСУДДЯ»

Стаття 3. Повноваження Вищої ради правосуддя

Вища рада правосуддя, зокрема, вживає заходів щодо забезпечення **авторитету правосуддя** та незалежності суддів.

Стаття 73. Заходи щодо забезпечення незалежності суддів та **авторитету правосуддя**

1. Вища рада правосуддя з метою забезпечення незалежності суддів та **авторитету правосуддя**:

2) вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або **підриває авторитет правосуддя**;

5) звертається до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та **авторитету правосуддя**;

7) готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями і оприлюднює **щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні**;

8) вживає інших заходів, які є необхідними для забезпечення незалежності суддів та **авторитету правосуддя**.

4. Вища рада правосуддя співпрацює з Радою суддів України, Громадською радою доброчесності, громадськими об'єднаннями, відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями та їхніми органами щодо розроблення та впровадження заходів забезпечення незалежності суддів та **авторитету правосуддя**.

Стаття 24.

Підставами для звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади є, зокрема, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом члена Вищої ради правосуддя або виявило його невідповідність займаній посаді, допущення іншої поведінки, що **підриває авторитет та суспільну довіру до правосуддя та судової влади**, у тому числі недотримання етичних стандартів судді як складової професійної етики члена Вищої ради правосуддя.

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

"Стаття 188-32. Невиконання законних вимог Вищої ради правосуддя, її органу або члена Вищої ради правосуддя

Невиконання законних вимог Вищої ради правосуддя, її органу або члена Вищої ради правосуддя щодо надання інформації, судової справи (її копії), розгляд якої закінчено, надання завідомо недостовірної інформації, а так само недодержання встановлених законом строків надання інформації, судової справи (її копії), розгляд якої закінчено, Вищій раді правосуддя, її органу або члену Вищої ради правосуддя -

- тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ненадання або несвоєчасне надання відповіді на подання Вищої ради правосуддя про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушують гарантії незалежності суддів або **підривають авторитет правосуддя**, -

- тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи» (з 9 по 14 жовтня 2020 року; Соціологічна служба Центру Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні)

<https://rm.coe.int/zvitsud2020/1680a0c2d7>

Серед громадян, які мають нещодавній досвід спілкування з судами, переважає **довіра** до системи правосуддя: баланс довіри до судів в цілому є позитивним, тобто число опитаних, які довіряють судам (48,0%) було вищим, ніж число тих, хто не довіряє (41,6%).

Ще вищою є довіра громадян, які контактували з судами, до місцевих судів: довіру місцевим судам висловили більшість опитаних – 54,4%, недовіру – 34,9%.

Питання «ефективності» судового захисту безпосередньо пов'язано з такими складними питаннями права як:

- ❖ дискреція суб'єкта владних повноважень
- ❖ дискреція (розсуд) суду (ст. 245 КАС України)
- ❖ доступ до суду (ст. 6 Конвенції)
- ❖ способи захисту (можливість захисту «на майбутнє»)
- ❖ предмет, підстави та правові підстави позову
- ❖ вихід суду за межі позовних вимог
- ❖ межі касаційного перегляду

Питання «ефективності» судового захисту безпосередньо пов'язано з такими складними питаннями права як:

- ❖ строки (тривалість судового процесу)
- ❖ захист суспільних інтересів
- ❖ якість судового рішення
- ❖ виконання судового рішення
- ❖ рівність та змагальність судового процесу
- ❖ принцип «суд знає закон»
- ❖ принцип процесуальної економії
- ❖ відступ від позиції Верховного Суду
- ❖ розподіл влад (система стримувань і противаг)

Ефективний судовий процес відповідає таким характеристикам як практичний, дієвий, а також оперативний та якісний (баланс між цими двома вимогами)

Ефективний захист означає, що потрібний результат досягається без необхідності повторних судових чи інших процедур

Неефективний означає формальний

Ефективним також має бути саме судове рішення

Ця вимога напряду пов'язана із завершальним етапом правосуддя, а саме, виконанням судового рішення (**ефективність** повинна бути зорієнтована на «виконуваність» рішення суду)

Вимога **ефективності** стоїть в одному ряді з вимогою справедливості, які, за певних умов можуть конкурувати між собою

Ефективність має дві площини: практична і правова, які також, за певних умов можуть конкурувати (дотримуючись принципу верховенства права, варто враховувати «обмежувальний» принцип законності)

Суду в межах розгляду конкретної справи, досить часто, перед прийняттям рішення потрібно узгоджувати два аспекти: що позивач вважає є **ефективним** для захисту його порушеного права (охоронюваного інтересу) та що знаходиться у компетенції суду

Суд діє не автономно, 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

Суду необхідно захистити порушене право (охоронюваний інтерес) позивача:

(1) оперативно (2) **ефективно** але (3) у межах закону та (4) не на шкоду іншим особам (суспільним інтересам)

Якщо (3) або (4) не дозволяють досягнути (2), суд має розглядати питання щодо можливості справедливого відшкодування (компенсації шкоди)

За приписами ч. 2 ст. 55 Конституції України 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:

1. рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
2. змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
3. гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
4. розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення;
5. 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).

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).

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.

Ефективність правового захисту є одним із принципів адміністративної процедури, про що зазначено Законі України «Про адміністративну процедуру».

Відповідно до ст. 4 цього Закону 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.

Стаття 14. Ефективність

1. Адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з **найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб.**
2. Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з **вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи.**

Стаття 18.

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.

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.

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

Вимога ефективності міститься у таких нормах КАС України:

- ✓ 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);
- ✓ 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 бездіяльності 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).

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 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.

Важливо, що завданням суду у спрах, 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.

Аналіз положень КАС України дає підстави для висновку, що ефективність судового захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві включає:

1. ефективність розгляду та вирішення справи,
2. ефективність способу захисту,
3. ефективність судового рішення
4. 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.

Вимога ефективності судового захисту прав та інтересів особи закріплено у Конституції України, низці міжнародних актів та також законів України.

Зокрема, [Загальною декларацією прав людини](#) передбачено, що кожна людина має право на **ефективне** поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (ст. 8).

У ст. 3 [Міжнародного пакту про громадянські та політичні права](#) передбачено, що кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується, зокрема, забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, **ефективний засіб правового захисту**, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні.

Таке право також закріплене у Конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі – Конвенція), а саме – у ст. 13 визначено, що кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на **ефективний засіб юридичного захисту** в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово **повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами**, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів.

Вимога ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи, зокрема, в адміністративному судочинстві, є **одним з елементів принципу верховенства права** та обов'язково має враховуватися судами під час вибору засобів судового захисту.

Водночас вибір конкретного способу захисту прав, свобод та інтересів особи, який відповідав би критеріям ефективності, є складним завданням, оскільки при цьому суд має одночасно вирішити, зокрема, таке неоднозначне питання, як **межі судового втручання у дискрецію суб'єкта владних повноважень**. Особливо це стосується випадків визнання судом протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, коли, з метою забезпечення ефективного поновлення права особи, постає питання про необхідність одночасного зобов'язання судом цього суб'єкта прийняти певне рішення або вчинити дію.

Співвідношення ефективного способу судового захисту прав, свобод та інтересів особи та меж втручання адміністративного суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень.

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 та законами України власною незалежністю та компетентністю.

При цьому вимога щодо ефективності захисту прав та інтересів особи 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:

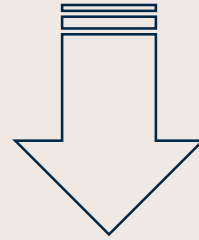
1. функціонування суду (судової системи);
2. функціонування діяльності всіх інших суб'єктів владних повноважень (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) в цілому;
3. організація судового процесу у конкретній справі;
4. функціонування системи виконання судового рішення.

В абз. 1 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від **24 червня 1999 р. № 6-рп/99** КСУ зазначив, що гарантією **недопущення узурпації державної влади** є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша ст. 6), а також положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У цьому випадку найскладнішим для адміністративного суду є питання, яке рішення ухвалити у випадку встановлення протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень:

1. зобов'язати повторно розглянути, зокрема, подану особою заяву про намір реалізувати своє право;
2. зобов'язати повторно розглянути заяву з урахуванням висновків суду;
3. зобов'язати суб'єкта прийняти конкретне рішення;
4. встановити чи не встановити судовий контроль за виконанням судового рішення.

У рішеннях національних судів та ЄСПЛ з приводу меж втручання суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень склалась стала судова практика.



Згідно з Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятими Комітетом Міністрів 11 березня 1980 р., під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи бездіяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору із будь-ким; дискреційне повноваження надається у спосіб його закріплення в оціночному понятті, відносно-визначеній нормі, альтернативній нормі або нормі із невизначеною гіпотезою; для позначення дискреційного повноваження законодавець використовує, зокрема, терміни «може», «має право», «за власної ініціативи», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «встановлює», «визначає», «на свій розсуд».

Вищезазначені висновки враховані ВС у низці постанов, зокрема, від 13 лютого 2018 р. у справі № 361/7567/15-а, від 20 березня 2018 р. у справі № 461/2579/17, від 20 березня 2018 р. у справі № 820/4554/17 та від 3 квітня 2018 р. у справі № 569/16681/16-а.

Правовою підставою для визначення меж втручання адміністративного суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень під час розгляду та вирішення справи, є ч. 3 та 4 ст. 245 КАС України.

Відповідно до положень цієї статті у разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду; у випадку, визначеному п. 4 ч. 2 цієї статті, суд може:

1. зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд;
2. у випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

Отже, втручання адміністративного суду в дискрецію конкретного суб'єкта владних повноважень – це, скорше, виняток з правила (підміна такого суб'єкта, визнання його «неспроможності або явної некомпетентності» тощо).

Аналізуючи положення ст. 245 КАС України, зокрема, у постанові від 4 серпня 2020 р. у справі № 340/2074/19, що стосувалася визнання незаконною бездіяльності виконавчого комітету міської ради та зобов'язання його укласти з позивачем договір пайової участі у розвитку інфраструктури міста, ВС дійшов висновку, що вказана норма визначає спосіб захисту, який складається з двох частин: а) констатуючої – суд визнає бездіяльність протиправною і б) зобов'язуючої – суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вчинити певну дію або прийняти рішення.

З огляду на вищезазначене, ВС наголосив, що **сама лише констатація протиправності бездіяльності не може ефективно захистити позивача**, оскільки у такому разі можливість використання висновків суду може бути невиправдано ускладнене подальшими діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, оскільки їх врахування цілковито залежить від відповідача; це не сумісно з критеріями ефективності судового захисту; визнаючи бездіяльність протиправною, суд повинен в силу закону застосувати і спонукаючий засіб впливу, зобов'язуючи відповідача виправити порушення у спосіб вчинення певної дії.

Відповідно до усталеної практики ВС стосовно дискреційних повноважень такими є повноваження суб'єкта владних повноважень обирати у конкретній ситуації конкретне рішення або дію між альтернативами, кожна з яких є правомірною.

Наприклад, справа № 0940/2394/18 стосувалася оскарження дій органу місцевого самоврядування, які полягали у прийнятті рішення про відмову у наданні гірничого відводу. У постанові від 11 лютого 2020 р. ВС зазначив, що критеріями, які впливають на обрання судом ефективного способу захисту прав в межах вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, є встановлення судом додержання суб'єктом звернення усіх передбачених законом умов для отримання позитивного результату та наявність у суб'єкта владних повноважень права діяти при прийнятті рішення на власний розсуд, але у встановлених законом межах.

При цьому, колегія суддів зауважила, що приписи законодавства не звільняють орган місцевого самоврядування як суб'єкта розпорядження надрами від обов'язку навести відповідне мотивування прийнятого рішення у відповідності до встановленого законодавством порядку.

Таким чином, у разі, якщо суб'єкт владних повноважень використав надане йому законом право на прийняття певного рішення за наслідками звернення особи, але останнє визнане судом протиправним з огляду на його невідповідність чинному законодавству, при цьому суб'єктом звернення дотримано усіх визначених законом умов, то суд вправі зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти певне рішення незалежно від доводів такого суб'єкта про дискреційність його прав у цій сфері.

На цій підставі ВС дійшов висновку, що **адміністративний суд, за загальним правилом, не обмежений у виборі ефективного способу відновлення права особи, порушеного суб`єктом владних повноважень, і вправі обрати найоптимальніший або такий, що відповідає характеру такого порушення та враховує обставини конкретної справи.**

Вирішуючи питання про межі втручання у дискрецію суб`єктів владних повноважень, ВС, крім іншого, взяв до уваги позицію Європейської комісії за демократію через право (Доповідь Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (Venice Commission: the Rule of Law), що була прийнята на 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 р.; п. п. 11, 12 та 45), яка виходить з того, що у першій половині ХХ ст. верховенство права стало надзвичайно спірною концепцією тому, що архітектори «держави загального добробуту» тлумачили заперечення дискреційних повноважень влади, як заперечення ним державного втручання. В умовах суспільства, що стає все складнішим, дискреція розглядається як необхідний чинник прийняття рішень. Від середини ХХ ст. досягнуто порозуміння між концепцією верховенства права та питанням дискреційних повноважень. Дискрецію як таку було сприйнято. Проте її слід обмежувати буквою та метою закону, яким повноваження надаються, а так само іншими елементами верховенства права, приміром, шляхом забезпечення кожному доступу до справедливих процедур у безсторонньому та незалежному суді та шляхом застосування закону послідовно і однаково до всіх і у спосіб, позбавлений свавільності та не позбавлений здорового глузду.

Комісія зауважила, що застосовуючи формулу «accordance to the law» («відповідність закону»), ЄСПЛ загалом вимагає лише того, щоб владна дія держави спиралася на юридичну норму, існуючий зв'язок між демократією та верховенством права гарантував те, що певні дискреційні повноваження держави щодо обмеження прав людини були визначені законом (рішення у справі «Iordachi and Others v. Moldova», заява № 25198/02, п. 39).

Також Комісія виходила з того, що потреба у визначеності не означає, що органу, який ухвалює рішення, не повинні надаватись дискреційні повноваження (де це необхідно) за умови наявності процедур, що унеможливляють зловживання ними; у цьому контексті закон (a law), яким надаються дискреційні повноваження певному державному органу, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції; не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади; отже, закон повинен вказати на обсяг будь-якої такої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади.

ВС у постанові від 14 вересня 2021 р. у справі **№ 320/5007/20** дійшов висновку, що покладення на відповідача зобов'язання здійснити державну реєстрацію припинення права оренди третьої особи на земельну ділянку, на яку зареєстровано право власності за позивачем, не є втручанням у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень, оскільки таке зобов'язання виникає у державного реєстратора у силу вимог ст. 30 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; для цього виконано усі умови, визначені цією статтею, а саме – проведено державну реєстрацію права власності на земельну ділянку за позивачем, у договорі оренди визначено, що моментом його припинення є, зокрема, державна реєстрація права власності на таку земельну ділянку особою, яка має відповідне право.

Перевіряючи правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій ст. 245 КАС України щодо обрання ефективного способу захисту прав позивача у справі **№ П/811/968/18**, ВС у постанові від 4 березня 2021 р. вказав, що вищезазначений підхід, встановлений процесуальним законодавством, є прийнятним не тільки при розгляді вимог про протиправну бездіяльність суб'єкта владних повноважень, але й у випадку розгляду вимог про зобов'язання вчинити дії після скасування його адміністративного акта.

Подібні висновки містяться у постанові ВС від 1 березня 2018 р. у справі № 820/4210/16, що стосувалась оскарження рішення Атестаційної комісії Головного управління Національної поліції, яким позивача визнано таким, що не відповідає займаній посаді і підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність, та прийнятого на підставі цього рішення наказу Головного управління Національної поліції про звільнення позивача в запас.

Переглядаючи рішення судів першої та апеляційної інстанцій у касаційному порядку, ВС погодився з висновками судів про те, що **зобов'язання відповідача поновити позивача на посаді внаслідок визнання протиправним та скасування спірних рішень суб'єкта владних повноважень, не є втручанням у дискрецію відповідача, оскільки в ході судового розгляду встановлено неправомірність дій відповідачів щодо проведення атестації стосовно позивача, а тому вищезазначене рішення підлягає обов'язковому скасуванню без надання правової оцінки висновкам, викладеним у ньому.**

У постанові від 20 грудня 2018 р. у справі № 524/3878/16-а, в якій позивач просив зобов'язати управління Пенсійного фонду України зробити перерахунок призначеної йому пенсії за віком з урахуванням вимог, передбачених ст. ст. 27, 40, 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», ВС зазначив, що ефективний засіб правового захисту можливий за наявності двох обов'язкових умов: забезпечення поновлення порушеного права і одержання особою бажаного результату.

У цій справі суд апеляційної інстанції, частково задовольняючи апеляційну скаргу відповідача та, скасовуючи рішення суду першої інстанції, ухвалив рішення про часткове задоволення позову, а саме: визнав протиправним і скасував розпорядження управління Пенсійного фонду України про перерахунок пенсії позивачу з додатковим урахуванням періоду роботи з 1 вересня 2013 р. по 31 грудня 2013 р.; в іншій частині позовних вимог відмовив.

Перевіряючи правильність застосування норм матеріального права та дотримання норм процесуального права судом апеляції інстанції, ВС звернув увагу на те, що, вийшовши за межі позовних вимог, апеляційний суд, не обґрунтував необхідність захисту порушеного права позивача у обраний судом спосіб, оскільки не навів жодного аргументу, яким чином, внаслідок такого способу захисту для позивача буде досягнуто «бажаного результату» судового захисту, який, на думку позивача, полягає, виключно, в зобов'язанні відповідача провести перерахунок пенсії за віком з урахуванням вимог, передбачених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Вищерозглянуті правові позиції, головним чином, свідчили на користь можливості суду втрутитися у дискрецію суб'єктів владних повноважень у порядку ст. 245 КАС України, однак, за виключних обставин, за умови:

1. визнання протиправним рішення, дії або бездіяльності суб'єктів владних повноважень
2. встановлення судами виконання особою усіх умов, визначених законом, для зобов'язання суб'єктів владних повноважень прийняти конкретне рішення або вчинити певну дію і
3. прийняття такого рішення або вчинення дії не передбачає права суб'єктів владних повноважень діяти на власний розсуд.

Справ № 420/6019/19, яка стосувалася реалізації житлових прав осіб шляхом прийняття різними суб'єктами владних повноважень рішення про передачу/прийняття будинку до комунальної власності.

Розглядаючи цю справу, ВС у постанові від 18 травня 2021 р. дійшов висновку про те, що ухвалення остаточного рішення, спрямованого на забезпечення права позивачів на житло, є результатом певної правової процедури. Вчинення дій суб'єктами владних повноважень у межах цієї процедури є взаємопов'язаними, послідовними і спрямовані на досягнення результату у вигляді отримання позивачами житла. У світлі вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України дотримання відповідним органом встановленої законом процедури є обов'язковим. При цьому органи місцевого самоврядування – відповідні ради та виконавчі комітети у зазначеній процедурі також мають здійснити певні дії, спрямовані на прийняття відповідного об'єкта нерухомого майна до комунальної власності.

На цій підставі ВС погодився із судом апеляційної інстанції про наявність підстав для часткового задоволення позову, а саме – зобов'язання відповідачів вжити заходи, передбачені приписами п. 51 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. ст. 4-1, 6, 7 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», направлені на виконання вимог чинного законодавства щодо прийняття у комунальну власність житлового будинку (гуртожитку), оскільки обраний судом спосіб захисту прав позивачів є ефективним та таким, що спрямований на захист житлових прав позивачів, які не можуть бути реалізовані через протиправну бездіяльність зі сторони відповідачів, зокрема: неприйняття рішення про передачу об'єкта з державної до комунальної власності, ненадання згоди на прийняття гуртожитку у комунальну власність та нездійснення інших заходів, спрямованих на виконання вимог чинного законодавства щодо прийняття у комунальну власність житлового будинку (гуртожитку).

При вирішенні деяких категорій справ, зважаючи на спеціальний, визначений законом, спосіб захисту прав позивача у таких спорах, ВС наголошує, що втручання у дискрецію суб'єктів владних повноважень, за загальним правилом, не допускається. Такі спори виникають, зокрема, у земельних правовідносинах, а також у сфері благоустрою та містобудівної діяльності.

У справі № 361/7567/15-а оцінювалася правомірність постанови головного інспектора Державної архітектурно-будівельної інспекції України (далі – ДАБІ України), якою позивача притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 96 КУпАП. Суди у цій справі позов задовольнили: визнали протиправною та скасували постанову про притягнення до відповідальності та закрили провадження у справі про адміністративне правопорушення за ч. 1 ст. 96 КУпАП.

У постанові від 13 лютого 2018 р. ВС наголосив, що завдання адміністративного судочинства полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог законодавства, інакше було б порушено принцип розподілу влади; принцип розподілу влади заперечує надання адміністративному суду адміністративно-дискреційних повноважень; єдиним критерієм здійснення правосуддя є право, тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності; перевірка доцільності переступає компетенцію адміністративного суду і виходить за межі адміністративного судочинства.

З огляду на положення КАС України щодо компетенції адміністративного суду, ВС у цій постанові дійшов висновку, що **суд не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу, а тому скасував рішення судів попередніх інстанцій у частині закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення.**

У постанові від 6 листопада 2019 р. у справі № 509/1350/17, в якій оскаржувалась відмова органу місцевого самоврядування у наданні особі дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства, Велика Палата Верховного Суду (ВП ВС), оцінюючи ефективність обраного судом способу захисту (зобов'язання відповідача повторно розглянути заяву), зазначила, що оцінка правомірності відмови у наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою стосувалася лише тих мотивів, які наведені відповідачем в оскаржуваному рішенні; суди не досліджували у повній мірі, чи ці мотиви є вичерпними і чи дотримано позивачем усіх інших умов для отримання ним такого дозволу.

Отже, як зазначила ВП ВС, **належним (ефективним) способом захисту та відновлення прав позивача у цій справі буде зобов'язання відповідача повторно розглянути відповідну заяву позивача про надання йому дозволу на розробку проєкту землеустрою.**

У постанові від 22 жовтня 2020 р. у справі № 823/105/18, предметом спору якої було, зокрема, зобов'язання Головного управління Держгеокадастру прийняти рішення та затвердити проєкт землеустрою щодо відведення фізичній особі земельної ділянки із земель сільськогосподарського призначення державної власності та передати цю ділянку у власність позивачу, ВС дійшов висновку, що оскільки судами попередніх інстанцій не встановлено, що відповідачем здійснювалась перевірка поданого позивачем проєкту землеустрою в частині дотримання порядку його погодження, передбаченого ст. 186-1 Земельного кодексу України, суди попередніх інстанцій дійшли правильного висновку, що належним способом захисту прав позивача буде саме повторний розгляд відповідачем заяви особи про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення їй у власність земельної ділянки сільськогосподарського призначення.

Ухвалюючи постанову від 28 травня 2020 р. у справі № 819/654/17, яка також стосувалася правомірності відмови органу місцевого самоврядування у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення фізичній особі земельної ділянки, ВС зазначив, що, **за загальним правилом, застосування такого способу захисту прав та інтересів позивача як зобов'язання уповноваженого органу прийняти конкретне рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, є правильним, коли уповноважений орган розглянув клопотання заявника та прийняв рішення, яким протиправно відмовив в його задоволенні.** З іншого боку, у суду відсутні підстави для зобов'язання відповідача надати дозвіл на розробку проекту землеустрою (прийняти рішення такого змісту), якщо уповноважений орган не прийняв жодного рішення з числа тих, які він повинен був ухвалити за законом і немає обґрунтованих сумнівів вважати, що він надасть дозвіл, розглянувши заяву повторно.

Окрему категорію справ, у яких ВС вирішував питання про межі втручання суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень, складають справи про застосування принципу мовчазної згоди у спорах, що виникають між суб'єктами господарювання та суб'єктами владних повноважень щодо неприйняття жодного рішення за заявою про надання або продовження дії документа дозвільного характеру.

У постанові від 26 червня 2018 р. у справі № 826/2810/17 ВС сформулював правовий висновок про те, що закріплені у законодавстві гарантії прав суб'єктів приватного права (зокрема, можливість застосування принципу мовчазної згоди), не повинні використовуватися для легалізації триваючого правопорушення або здійснення незаконної діяльності; принцип мовчазної згоди може бути застосовано за умови, якщо суб'єктом господарювання дотримані всі вимоги законодавства, а у суб'єкта владних повноважень відсутня альтернатива у прийнятті або не прийнятті позитивного рішення за зверненням такого суб'єкта господарювання.

Розглядаючи цю справу, ВС дійшов висновку, що за обставин, встановлених у цій справі, відсутні підстави для застосування принципу мовчазної згоди.

У постанові від 22 липня 2021 р. у справі № 560/602/19 (щодо продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами), на підставі аналізу ч. 6 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», яка закріплює принцип мовчазної згоди, ВС дійшов висновку, що принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб`єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб`єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено; застосування принципу мовчазної згоди можливе лише за умови подання суб`єктом господарювання заяви і документів до органу, який видає дозвіл, у повному обсязі та в установленому порядку.

ВС дійшов висновку, що **за відсутності правових підстав для відмови у продовженні спеціального дозволу на користування надрами ефективним способом відновлення порушеного права буде зобов`язання Держгеонадра прийняти рішення у формі наказу про продовження спеціального дозволу на користування надрами.**

У постанові ВС у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 17 березня 2021 р. у справі № 826/9746/17, предметом спору у якій було застосування мовчазної згоди при вирішенні питання про надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого **дозволи на розміщення зовнішньої реклами у місті Києві надає Київська міська державна адміністрація і саме вона є належним дозвільним органом у розумінні ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»; Київська міська державна адміністрація не має права делегувати свої повноваження, визначені законом, іншим органам; рішення про надання дозволу або відмову у його наданні повинна ухвалювати саме Київська міська державна адміністрація.**

Важливий висновок у питанні щодо меж втручання адміністративного суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень міститься у постанові ВС від 28 листопада 2019 р. у справі № 2340/3933/18. У цій справі позивач вимагав не тільки визнати протиправним та скасувати акти Головного управління Національної поліції з розслідування нещасного випадку, за висновком якого, такий випадок стався в період проходження служби і не пов'язаний з виконанням службових обов'язків, але й зобов'язати Головне управління Національної поліції провести нове розслідування нещасного випадку та скласти за його результатами акти, з урахуванням правової оцінки, наданої судом у рішенні, а саме: за висновком яких нещасний випадок трапився в період проходження служби і пов'язаний із виконанням службових обов'язків.

Суди першої та апеляційної інстанцій задовольнили позовні вимоги у повному обсязі. ВС, переглядаючи цю справу у касаційному порядку, погодився з такими висновками судів та зазначив, що **спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання, або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення. Отже суд повинен відновлювати порушене право шляхом зобов'язання суб'єкта владних повноважень, у тому числі колегіального органу, прийняти конкретне рішення, якщо відмова визнана неправомірною, а інших підстав для відмови не вбачається.**

Стала практика стосовно визначення меж втручання судів у дискрецію суб'єктів владних повноважень в аспекті вирішення питання про ефективність судового захисту прав та інтересів особи склалася у рішеннях ЄСПЛ.

Зокрема, стосовно судового контролю за дискреційними адміністративними актами ЄСПЛ виробив позицію, відповідно до якої, за загальним правилом, **національні суди повинні утриматися від перевірки обґрунтованості таких актів, однак все ж суди мають проконтролювати, чи не є викладені у них висновки адміністративних органів щодо обставин у справі довільними та нераціональними, непідтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів; у будь-якому разі суди повинні дослідити такі акти, якщо їх об'єктивність та обґрунтованість є ключовим питанням правового спору** (рішення у справах «Druzstevni Zalozna Pria and others v. the Czech Republic», заява № 72034/01, п. 111; «Sigma Radio Television Ltd. v. Cyprus», заяви № 32181/04 та № 35122/05, п. п. 156-157; «Bryan v. the United Kingdom», заява № 19178/91, п. 44 та «Putter v. Bulgaria», заява № 38780/02, п. п. 47-56).

Тобто, суб'єкт владних повноважень повинен мотивувати своє рішення (висновок) і суд має право контролювати обґрунтованість такого рішення, тобто наведення суб'єктом владних повноважень доказів на підтвердження обставин, які вважає встановленими; ненадання таких доказів є підставою для визнання рішення суб'єкта владних повноважень необґрунтованим, а, відтак, - протиправним.

У п. п. 55 та 56 рішення у справі «Klass and others v. Germany» (заява № 5029/71) Суд наголосив, що із принципу верховенства права слідує, зокрема, що **втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада; щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури у сфері, яка надає, в окремих справах, такі великі можливості для зловживань, що можуть призводити до шкідливих наслідків для демократичного суспільства загалом.**

ЄСПЛ також виснував, що згідно з принципом верховенства права **ефективний судовий контроль за діяльністю виконавчої влади є одним з основоположних принципів демократичного суспільства** (рішення у справах «Brogan and others v. the United Kingdom», заяви № 11209/84, 11234/84, 11266/84, 11386/85, п. п. 58-61 та «Altay v. Turkey», заява № 11236/09, п. 55).

У рішеннях ЄСПЛ склалася практика, яка підтверджує, що дискреційні повноваження не повинні використовуватися свавільно, а суд повинен контролювати рішення, прийняті на підставі реалізації дискреційних повноважень, максимально ефективно (рішення у справі «Hasan and Chaush v. Bulgaria», заява № 30985/96, п. 145).

Враховуючи висновки ЄСПЛ, висловлені у рішенні у справі «Jesus v. Lithuania» (заява № 34578/97, п. 62), ВС у рішеннях, зокрема, від 16 жовтня 2018 р. у справі № 9901/637/18, від 26 травня 2020 р. у справі № 9901/641/18, від 17 липня 2020 р. у справі № 9901/135/19 та від 23 грудня 2020 р. у справі № 9901/720/18, зауважив, що законність, пропорційність, обмеження дискреції, добросовісність (дотримання суб'єктом владних повноважень законної мети) і процедурні гарантії є тими законодавчими інструментами, які мають забезпечити захист особи від державного свавілля; захист від свавілля становить сполучну ланку між Конвенцією і принципом верховенства права.

Відповідно до практики ЄСПЛ (рішення у справі «Olsson v. Sweden», заява № 10465/83, п. п. 60-63) запорукою правильного застосування дискреційних повноважень є високий рівень правової культури державних службовців; обсяг таких повноважень суб'єкта владних повноважень повинен мати чіткі межі застосування; рішення органу влади має бути визнано протиправним у разі, коли істотність порушення процедури потягнуло його неправильність, а за наявністю правової можливості (якщо ідеться про прийняття органом одного з двох рішень, надати чи ні певну можливість здійснювати певні дії) суд зобов'язаний відновити порушене право шляхом зобов'язання суб'єкта владних повноважень прийняти конкретне рішення про надання можливості, якщо відмова визнана неправомірною, а інших підстав для відмови не вбачається. Аналогічний підхід має бути застосований і в разі, коли має місце протиправна бездіяльність органу влади щодо неприйняття відповідного рішення у відносинах, коли обставини свідчать про наявність всіх підстав для його прийняття.

Також доцільно згадати рішення у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04, п. п. 70-71), в якому ЄСПЛ підкреслив особливу важливість принципу «належного урядування», який передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (див. рішення у справах «Beyeler v. Italy», заява № 33202/96, п. 120; «Oneryildiz v. Turkey», заява № 48939/99, п. 128; «Megadat.com S.r.l. v. Moldova», заява № 21151/04, п. 72 та «Moskal v. Poland», заява № 10373/05, п. 51).

Державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (рішення у справі «Lelas v. Croatia», заява № 55555/08, п. 74); ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються (див., серед інших джерел, *mutatis mutandis*, рішення у справах «Pincova and Pine v. the Czech Republic», заява № 45092/07, п. 58; «Gashi v. Croatia», заява № 32457/05, п. 40 та «Trgo v. Croatia», заява № 35298/04, п. 67).

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 протигагу 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 звернулась 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.

ВИСНОВКИ

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).

ВИСНОВКИ

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:

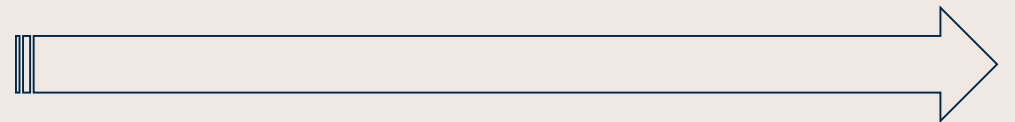
ефективно організований судовий процес (забезпечення принципу процесуальної економії;

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);



ВИСНОВКИ

..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 судове 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.

ВИСНОВКИ

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.

ВИСНОВКИ

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 чи 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).

ВИСНОВКИ

8. Під час вибору способу захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві, який відповідав би критеріям ефективності, у суду можуть виникати певні непрості завдання, оскільки він має вирішити таке складне питання матеріального і процесуального права як межі втручання суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень, а саме, яке рішення ухвалити у випадку встановлення протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень: зобов'язати повторно розглянути, зокрема, подану особою заяву; зобов'язати повторно її розглянути з урахуванням висновків суду; зобов'язати суб'єктів прийняти конкретне рішення; встановити чи не встановити судовий контроль.

9. За загальним правилом, втручання адміністративного суду в дискрецію конкретного суб'єкта владних повноважень – це, скоріше, виняток (підміна такого суб'єкта, визнання його «неспроможності або явної некомпетентності» тощо); завдання адміністративного судочинства полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше може відбуватися порушення принципу розподілу влади; принцип розподілу влади, за своєю природою, заперечує можливість привласнення адміністративним судом дискреційних повноважень адміністративного органу, оскільки єдиним критерієм здійснення правосуддя є право, тому завданням адміністративного судочинства, у першу чергу, є контроль законності діяльності суб'єктів владних повноважень; перевірка доцільності, за загальним правилом, знаходиться поза компетенцією адміністративного суду і виходить за межі адміністративного судочинства.

ВИСНОВКИ

10. Відповідно до усталеної судової практики ЄСПЛ у виключних випадках втручання суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень може мати місце, якщо: суд не може ефективно захистити права позивача, оскільки у такому разі виконання судового рішення може бути невиправдано ускладнене діями або подальшою бездіяльністю органів влади, а врахування висновків суду цілковито залежить від відповідача; визнаючи бездіяльність протиправною, суд повинен в силу закону застосувати і спонукаючий засіб впливу, зобов'язуючи відповідача виправити порушення у спосіб вчинення визначених судом конкретних дій.

11. У національній судовій практиці склалась стала правова позиція, відповідно до якої критеріями, які впливають на обрання судом ефективного способу захисту прав шляхом задоволення позовних вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, є: 1) встановлення судом наявності у суб'єкта владних повноважень права діяти при прийнятті рішення на власний розсуд, але у встановлених законом межах; 2) суб'єкт владних повноважень використав надане йому законом право на прийняття певного рішення за наслідками звернення особи, але останнє визнане судом протиправним з огляду на його невідповідність чинному, за загальним правилом, на момент виникнення спірних правовідносин законодавству; 3) встановлення судами виконання особою усіх умов, визначених законом, для зобов'язання суб'єкта владних повноважень прийняти конкретне рішення або вчинити певну дію; 4) прийняття такого рішення або вчинення дії не передбачає за законом права суб'єкта владних повноважень діяти виключно на власний розсуд.

ВИСНОВКИ

12. У рішеннях ЄСПЛ сформувалась стала практика стосовно визначення меж втручання судів у дискрецію суб'єктів владних повноважень в аспекті вирішення питання про ефективність судового захисту прав, свобод та інтересів особи, відповідно до якої: національні суди повинні утриматися від перевірки обґрунтованості таких актів, однак все ж суди мають проконтролювати, чи не є викладені у них висновки адміністративних органів щодо обставин у справі довільними та нераціональними, непідтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів; у будь-якому разі суди повинні дослідити такі акти, якщо їх об'єктивність та обґрунтованість є ключовим питанням правового спору; із принципу верховенства права слідує, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада; щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури; у сфері, яка надає суб'єкту влади, в окремих справах, великі можливості для зловживань, що можуть призводити до шкідливих наслідків для демократичного суспільства загалом. дискреційні повноваження не повинні використовуватися свавільно, а суд повинен контролювати рішення, прийняті на підставі реалізації дискреційних повноважень, максимально ефективно; ефективність рішень національних судів визначається їх вмотивованістю, зрозумілістю для учасників справ та чіткою структурованістю; рішення має бути ухвалено в розумні строки, бути ефективно сформульованим, а також бути таким, яке можна ефективно виконати на користь сторони, що виграла справу.

Використані джерела:

1. Берназюк Ян. Аналіз практики Верховного Суду та Європейського суду з прав людини щодо ефективності правосуддя // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 2 (20) – квітень-травень 2022 – С. 119-138.
https://maup.com.ua/assets/files/expert/20/expert_2_20_2022.pdf
2. Берназюк Ян. Межі розгляду адміністративними судами вимог позову, апеляційної чи касаційної скарг в аспекті забезпечення ефективності правосуддя // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2022. – Серія Право. – Випуск 70, С. 272-282. <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/258232/255053>
3. Берназюк Ян. Питання превентивного судового контролю в адміністративному судочинстві в аспекті забезпечення ефективного захисту прав та інтересів особи // Visegrad Journal on Human Rights. 2022, № 2, С. 11-16. https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/06/VJHR_2_2022_Last.pdf
4. Берназюк Ян. Принцип процесуальної економії як складова ефективності адміністративного судочинства // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 3 (21) – червень 2022 – С. 133-142.
<https://maup.com.ua/assets/files/expert/21/10.pdf>
5. Берназюк Ян. Критерії ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових спорах // Право і суспільство № 3/2022 С. 136-141 http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/3_2022/20.pdf
6. Берназюк Ян. Ефективність судового рішення в адміністративному судочинстві як складова ефективного правосуддя // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2022, № 2 (87), С. 145-157.
<https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1494/1370>
7. Берназюк Ян. Співвідношення ефективного способу судового захисту та меж втручання адміністративного суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень // <https://constitutionalist.com.ua/spivvidnoshennia-efektyvnoho-sposobu-sudovoho-zakhystu-ta-mezh-vtruchannia-administratyvnoho-sudu-dyskretsiiu-sub-iektyv-vladnykh-povnovazhen/>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!