



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ
Відділ підготовки суддів
Харківське регіональне відділення

Програма підготовки та підвищення рівня
кваліфікації за стандартизованою програмою
помічників суддів окружних та апеляційних
адміністративних судів

3 грудня 2024 року

Принцип пропорційності (дотримання балансу) як важлива складова верховенства права

Ян БЕРНАЗЮК,

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

Пов'язані з темою юридичні поняття (категорії)

1. Верховенство права (rule of law)
2. Справедливість (justice)
3. Рівність – принцип рівності (principle of equality)
4. Заборона дискримінації (prohibition of discrimination) та привілеїв
5. Принцип пропорційності або співмірності (principle of proportionality)
6. Баланс, рівновага
7. Судовий розсуд, дискреція
8. Мотивованість
9. Суспільні інтереси та національна безпека
10. Адміністративний суд
11. Довіра до суду

Найбільш пов'язані з поняттям пропорційності

1. Співмірність (Commensurability): відображає відповідність між заходами та поставленими цілями.
2. Баланс інтересів (Balance of Interests): передбачає гармонійне співвідношення між правами окремої особи та публічними інтересами.
3. Необхідність (Necessity): вказує, що заходи мають бути виправданими та потрібними для досягнення мети.
4. Адекватність (Adequacy): відображає відповідність заходів поставленим завданням.
5. Справедливість (Fairness): забезпечує рівновагу між втручанням у права особи та метою, яку переслідують.
6. Обґрунтованість (Reasonableness): підкреслює раціональність і виправданість прийнятих заходів.
7. Мінімальне втручання (Minimal Intervention): означає використання найменш обмежувальних засобів для досягнення результату.
8. Зваженість (Proportionateness): ґрунтується на ретельній оцінці та врівноваженості рішень.
9. Еквівалентність (Equivalence): вказує на рівність між витратами (обмеженнями) і отриманою вигодою.
10. Раціональність (Rationality): підкреслює логічність і осмисленість прийняття заходів.

Поняття, які конкурують з принципом пропорційності

1. Принцип законності
2. Принцип правової визначеності
3. Принцип легітимних очікувань
4. Принцип належного урядування
5. Принцип тлумачення норми закону на користь особи

Основні види спорів, в яких адміністративні суди зобов'язані застосовувати принцип пропорційності

1. Обмеження права на підприємницьку діяльність

Принцип пропорційності використовується для оцінки адекватності таких обмежень.

2. Спори про доступ до публічної інформації

Суд оцінює, чи виправдане обмеження доступу, зважаючи на захист публічного або приватного інтересу.

3. Земельні (майнові) спори

Оцінюється, чи є заходи необхідними та пропорційними цілям.

4. Дисциплінарні спори

Суд аналізує, чи є дисциплінарне покарання співмірним до тяжкості порушення.

5. Соціальні (пенсійні) спори

Суд оцінює баланс між потребами державного бюджету та правами громадян.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 19

Принцип пропорційності впливає з обмеження діяльності державних органів рамками законодавства:

"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."

Стаття 22

Заборона звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод:

"Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод."

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 64

Пропорційність обмежень прав і свобод:

"Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України."

Стаття 68

Обов'язок кожного дотримуватися Конституції та законів:

"Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей."

Кодекс адміністративного судочинства України

Стаття 2. Частина 3: "Адміністративні суди перевіряють, чи були рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень... **пропорційними, тобто чи дотримано необхідного балансу** між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).«

Аналіз: Ця норма прямо закріплює принцип пропорційності як критерій для оцінки законності дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Кодекс адміністративного судочинства України

Статті 135-139 (Судові витрати)

Стаття 135. Витрати сторін

Норми цієї статті передбачають, що витрати мають бути обґрунтованими та співмірними, а розмір витрат – встановлений судом на основі доказів.

Стаття 137. Витрати, пов'язані з розглядом справи

Забезпечення пропорційного розподілу витрат між сторонами в залежності від обсягу задоволених вимог.

Стаття 139. Розподіл судових витрат

"Суд враховує пропорційність витрат, які сторона сплатила або має сплатити у зв'язку з розглядом справи, на підставі поданих доказів."

Аналіз: Всі ці статті забезпечують пропорційність при розподілі та компенсації судових витрат.

Кодекс адміністративного судочинства України

Стаття 280. Провадження у справах про обмеження права на свободу мирних зібрань

Частина 7: "Позивач повинен обґрунтувати необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого у позові способу обмеження."

Частина 9: "Суд повинен обґрунтувати у постанові необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а також пропорційність способу такого обмеження."

Аналіз: Ці положення є прямою реалізацією принципу пропорційності у справах про захист права на свободу зібрань.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Стаття 4. Частина 1, пункт 6: "Адміністративна процедура здійснюється на засадах: ... 6) пропорційності."

Стаття 11. Принцип пропорційності

1: "Адміністративний орган під час прийняття адміністративного акта, процедурного рішення, вчинення процедурної дії зобов'язаний дотримуватися принципу пропорційності."

2: "Застосування принципу пропорційності полягає в забезпеченні балансу між несприятливими наслідками для прав, свобод чи законних інтересів особи та цілями прийняття адміністративного акта, процедурного рішення, вчинення процедурної дії, а також у вжитті заходів для мінімізації таких наслідків."

3: "Адміністративний орган зобов'язаний використовувати надані йому повноваження відповідно до мети, для досягнення якої такі повноваження надані."

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Стаття 8. Частина 1: "Адміністративний акт має бути обґрунтованим, тобто прийнятим з урахуванням усіх обставин, що мають значення для його прийняття.«

Стаття 72.

Частина 1: "Адміністративний акт повинен містити мотивування, яке включає: ... 2) обставини, встановлені адміністративним органом, що стали підставою для прийняття адміністративного акта"

Закон України «Про правотворчу діяльність»

Стаття 3. Принципи правотворчої діяльності

1. Правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципів:

- 1) верховенства права, що включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя;
- 2) пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини;
- 3) демократичності;
- 4) пропорційності;**
- 5) необхідності та обґрунтованості;
- 6) системності;
- 7) наукового забезпечення;
- 8) ресурсної забезпеченості.

Постанова Верховного Суду від 27 квітня 2021 року у справі № 127/12200/20

Позивач звернувся до державного реєстратора для внесення змін до відомостей про юридичну особу після звільнення працівника. Державний реєстратор відмовив у проведенні реєстраційних дій, посилаючись на формальні неточності у поданих документах, що, на його думку, не відповідали вимогам законодавства. Позивач вважав це рішення незаконним і звернувся до суду.

Верховний Суд скасував рішення державного реєстратора про відмову, визнав його протиправним і зобов'язав зареєструвати подані зміни. Суд дійшов висновку, що формальні недоліки документів, які не впливають на законність заявлених прав, не можуть бути підставою для відмови в державній реєстрації. Верховний Суд встановив, що рішення державного реєстратора прийняте з порушенням принципу пропорційності, передбаченого частиною другою статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Державний реєстратор не врахував баланс між несприятливими наслідками для прав позивача та легітимною метою, яка полягала у забезпеченні відповідності документів законодавчим вимогам. Формальні неточності в документах, які не створюють юридичних наслідків, не можуть бути достатньою підставою для відмови у державній реєстрації.

Постанова Верховного Суду від 18 травня 2022 року у справі № 280/988/19

Позивач оскаржував припис Державного агентства рибного господарства України, яким йому забороняли здійснювати промисловий вилов водних біоресурсів в Азовському морі до затвердження відповідних лімітів і квот. Верховний Суд залишив у силі рішення апеляційного суду, яким позовні вимоги було відхилено, дійшовши висновку, що дії державного органу були виправданими суспільною необхідністю. Суд вказав, що втручання у права позивача відповідало принципу пропорційності, оскільки мало на меті захист екологічної безпеки, що є суспільним пріоритетом.

Верховний Суд підкреслив, що спеціальне використання об'єктів тваринного світу, зокрема водних ресурсів, регулюється природоохоронним законодавством, яке забезпечує баланс між екологічними інтересами держави та приватними правами суб'єктів господарювання. Суд зазначив, що суб'єкти господарювання, які діють у чутливих сферах, таких як природокористування, повинні усвідомлювати необхідність підпорядкування своїх дій правилам екологічної безпеки. Принцип пропорційності у цій справі було дотримано, оскільки обмеження прав позивача відповідало меті забезпечення публічних інтересів і не виходило за межі необхідного.

Постанова Верховного Суду від 8 лютого 2022 року у справі № 160/6762/21

Позивач оскаржував дії державного реєстратора Покровської РДА щодо внесення запису про обтяження його нерухомого майна, вимагаючи скасування запису та відшкодування витрат на професійну правничу допомогу.

Верховний Суд задовольнив клопотання позивача, стягнувши 10 000 грн витрат на правничу допомогу за рахунок бюджетних асигнувань Покровської РДА, визнавши, що суди попередніх інстанцій неправильно оцінювали обґрунтованість витрат.

Верховний Суд підкреслив, що витрати на правничу допомогу мають відповідати принципу пропорційності, який включає врахування складності справи, обсягу виконаних робіт, витраченого часу, значення справи для сторони та ціни позову, що забезпечує баланс між понесеними витратами та їх впливом на результат розгляду справи.

Постанова Верховного Суду від 31 серпня 2023 року у справі № 640/20914/21

Позивач (Держекоінспекція) звернувся до суду з вимогою зупинити діяльність підприємства, яке порушило вимоги екологічного законодавства, до моменту усунення виявлених порушень.

Верховний Суд погодився з рішеннями судів попередніх інстанцій, залишивши касаційну скаргу без задоволення, і визнав обраний захід реагування пропорційним до встановлених порушень, оскільки ці дії підприємства створювали загрозу для навколишнього природного середовища та здоров'я людей.

Суд підкреслив, що зупинення діяльності підприємства у сфері поводження з небезпечними відходами є допустимим лише за умов реальної загрози екологічній безпеці та має відповідати принципам співмірності та балансу між інтересами суспільства, держави та суб'єкта господарювання.

Постанова Верховного Суду від 08 серпня 2023 року у справі № 460/25721/22

Батьки малолітніх дітей оскаржували рішення Рівненської міської ради про реорганізацію школи №4, стверджуючи, що воно порушує право їхніх дітей на доступну середню освіту у навчальному закладі, наближеному до місця проживання.

Верховний Суд скасував постанову апеляційного суду, залишивши в силі рішення суду першої інстанції, яке відмовило у задоволенні позову, зазначивши, що територіальна доступність освіти у межах двокілометрової зони дотримана.

Суд дійшов висновку, що рішення міської ради відповідає принципу пропорційності, забезпечує баланс між оптимізацією освітньої мережі та інтересами дітей, а також покращує матеріально-технічні умови для здобуття середньої освіти.

Постанова Верховного Суду від 14 лютого 2023 року у справі № 640/24975/21

Позивач оскаржував містобудівні умови та обмеження, видані Департаментом містобудування та архітектури, через зазначення в них обов'язкової необхідності погодження майбутніх змін із Міністерством культури України, посилаючись на відсутність затверджених меж історичного ареалу міста Києва.

Верховний Суд скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій, ухваливши нове рішення про відмову у задоволенні позову, визнавши, що вимоги про погодження відповідають законодавству, оскільки земельна ділянка знаходиться в межах історичного ареалу відповідно до Генерального плану міста.

Суд зазначив, що МУО, які включають спеціальні вимоги для об'єктів у межах історичного ареалу, забезпечують баланс між суспільним інтересом у збереженні культурної спадщини та приватним інтересом власника, відповідаючи принципу пропорційності та критеріям легітимної мети.

Постанова Верховного Суду від 18 березня 2024 року у справі № 260/1946/23

Фермерське господарство оскаржувало анулювання спеціального дозволу на користування надрами, яке було здійснено Держгеонадрами через недопуск їх посадових осіб до перевірки.

Верховний Суд скасував рішення судів попередніх інстанцій, задовольнив позов Держгеонадра, визнавши дії фермерського господарства порушенням вимог законодавства про державний нагляд та умов спеціального дозволу на користування надрами.

Суд дійшов висновку, що недопуск до перевірки у сукупності з невиконанням вимог припису є підставою для анулювання дозволу, і таке втручання відповідає принципу пропорційності, оскільки спрямоване на захист суспільного інтересу у раціональному використанні надр та контролі за дотриманням умов їх експлуатації.

Постанова Верховного Суду від 8 травня 2024 року у справі № 240/17530/23

Позивач (прокурор) звернувся до суду з вимогою зобов'язати релігійну організацію укласти охоронний договір на об'єкт культурної спадщини.

Верховний Суд підтримав рішення суду першої інстанції, зазначивши, що звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду має бути спрямоване на захист суспільного інтересу за умов наявності беззаперечних підстав, визначених законодавством.

Суд наголосив на необхідності дотримання принципу пропорційності, який вимагає забезпечення балансу між публічним інтересом і мінімальним втручанням у права суб'єкта приватного права, водночас застосування цього принципу гарантує обґрунтованість і пропорційність дій держави.

Постанова Верховного Суду від 29 травня 2024 року у справі № 260/8779/23

Позивач (ОСББ) звернувся до суду з позовом до Виконкому про визнання протиправним та скасування рішення, але суди першої та апеляційної інстанцій залишили позов без розгляду через значний пропуск строку звернення. Верховний Суд залишив касаційну скаргу позивача без задоволення, зазначивши, що пропуск строку звернення на 4 роки не був належно обґрунтований, а дії позивача мали ознаки зловживання процесуальними правами.

Суд підкреслив, що дотримання процесуальних строків є необхідним для забезпечення юридичної визначеності та справедливого балансу інтересів усіх учасників правовідносин, а також наголосив на недопустимості зловживання процесуальними правами з боку учасників справи.

Постанова Верховного Суду від 3 червня 2024 року у справі № 380/7521/23

Позивач оскаржив постанову НКРЕКП про накладення штрафу у розмірі 850 тис. грн та розпорядження про усунення порушень, мотивуючи це непропорційністю санкцій і частковою недоведеністю порушень.

Верховний Суд частково задовольнив касаційну скаргу НКРЕКП, скасував рішення судів у частині скасування постанови про штраф і направив справу на новий розгляд, залишивши без змін рішення про скасування окремих положень розпорядження.

Суд наголосив, що оцінка рішень контролюючих органів повинна враховувати обґрунтованість і пропорційність накладених санкцій, а при множинних порушеннях важливо дослідити мотиви та співмірність розміру штрафу, враховуючи доведеність кожного порушення.

Постанова Верховного Суду від 5 червня 2024 року у справі № 460зп-23/160

Позивач оскаржив розпорядження ДПС України про анулювання ліцензії на виробництво пального, і суди попередніх інстанцій задовольнили заяву про забезпечення позову, зупинивши дію розпорядження, з метою запобігання збиткам і припиненню господарської діяльності.

Верховний Суд скасував ці рішення, зазначивши, що забезпечення позову не повинно фактично вирішувати спір по суті, а суди мають оцінювати не лише вплив на господарську діяльність заявника, але й можливі негативні наслідки для суспільного інтересу.

Суд наголосив, що під час застосування заходів забезпечення позову необхідно враховувати загальнодержавні інтереси, пропорційність між засобами забезпечення позову та їх наслідками, а також очевидність протиправності дій суб'єкта владних повноважень.

Постанова Верховного Суду від 20 червня 2024 року у справі № 420/23990/23

Позивач оскаржив рішення про обмеження Кабінетом Міністрів України розміру індексації пенсій у 2023 році граничною сумою 1500 гривень, вважаючи це дискримінаційним.

Верховний Суд залишив у силі рішення судів попередніх інстанцій, визнавши правомірним встановлення такого обмеження, що узгоджується із законодавством, яке надає КМУ повноваження визначати умови та розміри індексації в умовах воєнного стану.

Суд підкреслив, що таке обмеження спрямоване на досягнення справедливого балансу між соціальними виплатами, підтриманням фінансової стабільності держави та захистом інтересів найвразливіших категорій населення, особливо у контексті мобілізації ресурсів для оборони країни.

СПОСТЕРЕЖЕННЯ

Справедливість та благородність може теоретично існувати, але майже завжди вона завершується у момент, коли така моральність починає стосуватися безпосередньо особи

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Берназюк Ян Конституційний принцип рівності та його особливості в адміністративному судочинстві // II Міжнародна науково-практична конференція: «Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети» (м. Київ, 4–5 липня 2019 року) : Збірник матеріалів. – Київ, 2019. – 354 с. - С. 101-113. https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Materialy%20konferencyi_WEB.pdf
2. Берназюк Ян. Принцип рівності сторін у сучасній доктрині податкового права (на прикладі розгляду публічно-правових спорів) // Право України. – 2020. – № 4. – С. 57-71. https://pravoua.com.ua/uk/store/pravoukr/pravo_2020_4/pravo_2020_4-s4
3. Берназюк Ян. Принцип пропорційності у практиці Європейського суду з прав людини // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 6 (18) – грудня 2021 – С. 197-214 <https://maup.com.ua/assets/files/expert/18/14.pdf>
4. Берназюк Ян. Критерії дотримання балансу суспільних (публічних) та приватних інтересів у національній судовій практиці // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2021, № 4 (96), С. 22-35 <https://constitutionalist.com.ua/kryterii-dotrymanna-balansu-suspilnykh-publichnykh-ta-pryvatnykh-interesiv-u-natsionalnij-sudovij-praktytsi>
5. Берназюк Ян. Заборона дискримінації як конституційно-правовий принцип: поняття та особливості реалізації <https://constitutionalist.com.ua/zaborona-dyskryminatsii-ia-konstytutsijno-pravovyj-pryntsyp-poniattia-ta-osoblyvosti-realizatsii>
6. Берназюк Ян. Ефективність виконання судового рішення: між принципами обов'язковості (виконуваності), правової визначеності (res judicata) та принципом пропорційності (збалансованості) <https://constitutionalist.com.ua/efektyvnist-vykonannia-sudovoho-rishennia-mizh-pryntsypamy-obov-iazkovosti-vykonuvanosti-pravovoi-vyznachenosti-res-judicata-ta-pryntsypom-proporsijnosti-zbalansovanosti>
7. Берназюк Ян. Як зберегти баланс забезпечення справедливого публічного розгляду справи та дотримання розумного строку <https://sud.ua/ru/news/blog/129577-yak-zberegti-balans-zabezpechennya-spravedlivogo-publichnogo-rozglyadu-spravi-ta-dotrimannya-rozumnogo-stroku>
8. Берназюк Ян. Конституційний принцип рівності та його особливості в адміністративному судочинстві <https://sud.ua/ru/news/blog/143839-konstitutsiyinyi-printsip-rivnosti-ta-yogo-osoblyvosti-v-administrativnomu-sudochinstvi>
9. Берназюк Ян. Застосування практики ЄСПЛ при тлумаченні принципів рівності та змагальності в адміністративному процесі (05.11.19) <https://constitutionalist.com.ua/zastosuvannia-praktyky-iespl-pry-tlumacheni-pryntsypiv-rivnosti-ta-zmahalnosti-v-administrativnomu-protsesi>
10. Берназюк Ян. Баланс суспільних (публічних) та приватних інтересів у адміністративному судочинстві» (17.09.2021) <https://constitutionalist.com.ua/balans-suspilnykh-publichnykh-ta-pryvatnykh-interesiv-u-administrativnomu-sudochynstvi>
11. Берназюк Ян Судовий збір: між правом на доступ до правосуддя та принципом рівності усіх учасників судового процесу (26.01.23) https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_Sud_zbir_dostyp_rivnist.pdf
12. Берназюк Ян. Принцип рівності та заборони дискримінації під час вирішення приватно-правових та публічно-правих спорів (07.04.23) https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/bernaziuk_principle_of_equality_prohibition_of_discrimination.pdf
13. Берназюк Ян. Повідомлення (інформування) учасників справи як обов'язок суду забезпечити конституційні принципи рівності та змагальності (16.11.23) https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/notifying_appeal_bernaziuk%20.pdf
14. Берназюк Ян. Інформація з обмеженим доступом та обов'язок суду гарантувати конституційні принципи рівності, змагальності та гласності судового процесу (15.02.24) https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/restricted_information_bernaziuk.pdf

Верховний Суд Принцип пропорційності (дотримання балансу) як важлива складова верховенства права



Верховний
Суд

Дякую за увагу!