

УДК 341:342.9

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.2.20>

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СТАНДАРТ (ПРИНЦИП) ЕФЕКТИВНОГО ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Пузырний Вячеслав Феодосійович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Національного університету «Чернігівська політехніка»



У статті проаналізовано найбільш актуальні аспекти європейського стандарту (принципу) ефективного правового захисту у сфері адміністративного судочинства. Зазначено, що цей принцип встановлює найважливіші закономірності процесу вирішення правових спорів у сфері публічно-правових відносин. Зазначено, що для формування адміністративної юстиції в Україні взято за основу дієві правові системи розвинутих європейських країн. Європейські стандарти у сфері адміністративного судочинства визначено як правила, принципи, критерії, рекомендації, що містяться в різних за своєю природою актах у сфері правосуддя. Доведено, що принцип ефективного правового захисту є складником стандартів адміністративного судочинства, оскільки призначений для забезпечення та підвищення прав і свобод під час вирішення спорів із суб'єктами публічного управління. зауважено, що принцип ефективного правового захисту знайшов своє відображення в Договорі про Європейський Союз 1992 року, Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 року, Європейській конвенції про захист прав людини й основних свобод 1950 року, а також у практиці Європейського суду з прав людини. З'ясовано, що стандарт (принцип) ефективного правового захисту передбачає: можливість вживання превентивних заходів, рішень, що дозволили б запобігти потенційній шкоді адміністративними діями; повноваження владного припису на вчинення адміністративних дій та ухвалення рішень; можливість недопущення ухвалення рішень і вчинення адміністративних дій, зокрема у разі наявності в адміністрації обмеженого адміністративного розсуду, коли є підстави вважати, що адміністрація діяла з перевищенням своїх повноважень. Зроблено висновок про те, що європейський стандарт ефективного правового захисту у сфері адміністративного судочинства розуміється як один з основних принципів судового перегляду адміністративних актів у країнах Європи. Зазначено, що саме цей стандарт покликаний гарантувати наділення суду повноваженнями вжити необхідних заходів для виправлення ситуації, щоб вона відповідала законодавству. Автором доведено, що подальша реформа адміністративної юстиції в Україні неможлива без урахування досвіду країн Європейського Союзу, зокрема й у сфері реалізації принципу ефективного правового захисту.

Ключові слова: європейські стандарти, принцип ефективного правового захисту, адміністративне судочинство.

Puzyrnyi Viacheslav. The European Standard (Principle) of Effective Legal Protection in the Field of Administrative Proceedings: Experience for Ukraine

The article analyzes the most relevant aspects of the European standard (principle) of effective legal protection in the field of administrative proceedings. It is noted that this principle establishes the most important patterns of the process of resolving legal disputes in the field of public legal relations. It is mentioned that the working legal systems of the developed European countries were taken as a basis for the formation of administrative justice in Ukraine. The European standards in the field of administrative proceedings are defined as rules, principles, criteria and recommendations which are contained in the acts of different nature in the field of justice. It is proven that the principle of effective legal protection is a component of the standards of administrative proceedings, as it is intended to ensure and enhance rights and freedoms during

the resolution of disputes with subjects of public administration. It was noted that the principle of effective legal protection was reflected in the Treaty on the European Union of 1992, the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 2000, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, as well as in the practice of the European Court of Human Rights. It is found out that the standard (principle) of effective legal protection provides the following: the possibility of taking preventive measures, decisions that would prevent potential harm from administrative actions; the power of the instructions of the administration to take administrative actions and make decisions; the possibility of preventing decision-making and administrative actions, including in cases where the administration has limited administrative discretion, when there are reasons to consider that the administration exceeded its powers. It is concluded that the European standard of effective legal protection in the field of administrative proceedings is viewed as one of the main principles of judicial review of administrative acts in the European countries. It is emphasized that this standard is designed to guarantee the granting of the powers to the court in order to take the necessary measures to correct the situation to comply with the legislation. The author proves that the further reform of administrative justice in Ukraine is impossible without taking into account the experience of the countries of the European Union, in particular in the field of implementation of the principle of effective legal protection.

Key words: *the European standards, the principle of effective legal protection, administrative proceedings.*

Важливою складовою частиною сьогоденного євроінтеграційного процесу є адаптація законодавства України, зокрема про адміністративне судочинство, до законодавства ЄС, що передбачає затвердження стандартів у сфері адміністративного правосуддя, серед яких важливе місце посідає стандарт (принцип) ефективного правового захисту. Цей принцип, як й інші принципи адміністративного судочинства, установлює найважливіші закономірності процесу вирішення правових спорів у сфері публічно-правових відносин.

За свідченням фахівців у галузі порівняльного правознавства, українське право, яке раніше належало до родини соціалістичного права, зближується з романо-германською правовою сім'єю. Поштовхом до такого зближення в контексті розвитку законодавства про адміністративне судочинство зможе розглядатися ухвалення в липні 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України [1].

Водночас можна справедливо зазначити, що в Європі перший із відомих нам законів про адміністративне судочинство ухвалено у 1952 р. у соціалістичній країні Югославії. Він називався Актом про адміністративні спори [2, с. 74].

Аналогічний закон у різних варіаціях діє сьогодні в республіках колишньої Югославії: Сербії, Хорватії, Македонії, Чорногорії, Боснії і Герцеговині. У 1956 р. в Іспанії ухвалено Закон «Про адміністративне судочинство» [3], а в 1960 році

у ФРН – Закон про адміністративне судочинство Німеччини [4].

У цьому контексті важливо зазначити, що для формування адміністративної юстиції в Україні взято за основу дієві правові системи розвинутих європейських країн.

Залишаючи осторонь політико-правові теоретичні дискусії про вплив романо-германської правової сім'ї на українське право, не можна не враховувати тривалий досвід спеціального правового регулювання процедур розгляду адміністративних справ судами в державах континентальної Європи.

Треба також урахувувати те, що саме європейські стандарти є механізмом гармонізації нормативних приписів у різних сферах правового регулювання в різних країнах світу, зокрем й щодо адміністративного судочинства [5, с. 111].

Звідси вбачаємо корисним вивчити стандарти (принципи) у сфері адміністративного судового процесу, що діють у країнах Європи.

Юридична категорія «стандарт» – це основа для розвитку норм, проте вона не породжує при цьому конкретних прав і обов'язків. Тут варто говорити про певний мінімальний рівень в ухваленні норм і приписів, оскільки різні країни можуть установлювати в національному законодавстві вищий ступінь гарантій захисту прав і свобод.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» європейський стандарт – це регіональний стандарт, затверджений європейською організацією стандарти-

зації [6]. Таким чином, визнані європейським співтовариством стандарти у сфері адміністративного судочинства – це правила, принципи, критерії, рекомендації, що містяться в різних за своєю природою актах у сфері правосуддя.

Принцип ефективного правового захисту є складником стандартів адміністративного судочинства, оскільки його призначено для забезпечення та підвищення прав і свобод під час вирішення спорів із суб'єктами публічного управління.

Загалом, ефективний правовий захист є важливим принципом, визнаним на європейському рівні, а також більшістю національних правових систем країн Європи та основним елементом демократичної підзвітності держави. Концепція ефективного правового захисту глибоко вкоренилися в законодавстві Європейського Союзу та в прецедентному праві Європейського суду з прав людини. Так, наприклад, принцип ефективного правового захисту згадується в Договорі про Європейський Союз 1992 року [7], більш конкретизований у Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 року [8, с. 10].

Найважливіші стандарти (принципи) адміністративного судочинства сформульовано в Європейській конвенції про захист прав людини й основних свобод 1950 року [9] (далі – Конвенція) і практиці Європейського суду з прав людини. Так, відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону. Судове рішення проголошується публічно, але преса й публіка можуть бути не допущені в судові засідання протягом усього процесу або його частини в інтересах моралі, громадського порядку або національної безпеки в демократичному суспільстві, а також коли того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або тією мірою, якою це, на думку суду, суворо необхідно, коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя. Відповідно до ст. 13 Конвенції кожен, чий права та свободи, визнані в Конвенції, було порушено, має право

на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі. Вищевказані норми Конвенції конкретизовано в практиці Європейського суду з прав людини (зокрема, у справі Джонстона та інших 1986 року (№ 6/1985/92/139) [10], де вперше зроблено спробу розтлумачити його зміст, та у справі «Стенлі Адамс проти Комісії» (№ 145/83) [11], де суд розробив тлумачення процедурних і основних прав), національних законодавствах та правовій доктрині. Їх аналіз дозволяє виокремити основні стандарти (принципи) адміністративного судочинства, одним із яких є стандарт ефективного правового захисту.

Стандарт (принцип) ефективного правового захисту передбачає:

1) можливість вживання превентивних заходів, рішень, що дозволили б запобігти потенційній шкоді адміністративними діями;

2) повноваження владного припису на вчинення адміністративних дій та ухвалення рішень;

3) можливість недопущення ухвалення рішень і вчинення адміністративних дій, зокрема у випадках наявності в адміністрації обмеженого адміністративного розсуду, коли є підстави вважати, що адміністрація діяла з перевищенням своїх повноважень.

Стандарт ефективного правового захисту не унеможлиблює заміну оскарженого адміністративного акта судовим рішенням. Водночас прецедентне право Європейського суду з прав людини не вимагає від суду, який вирішує адміністративну справу, змінити своїм рішенням адміністративний акт, визнаний неправомірним. Однак суд повинен мати право покласти на адміністративний орган обов'язок, згідно з яким останнім має винести нове рішення відповідно до розпорядження суду після того, як початковий адміністративний акт було скасовано. Це правило не застосовується у випадках, коли після скасування акта від адміністрації не потрібно виносити нове рішення (наприклад, з питань призначення на посаду, якщо рішення про призначення скасовано й адміністрація сумнівається в питанні про те, чи відновлювати процедуру призначення) [2, с. 81].

Таким чином, у суду, який розглядає адміністративні справи, у будь-якому разі повинно бути право виносити юридично

обов'язкові рішення: недостатньо можливості давати рекомендації або поради, навіть якщо зазвичай вони виконуються.

Принцип ефективного правового захисту передбачає також, що суд може бути наділено компетенцією не тільки розглядати суть адміністративного позову (скарги), а і задовольняти адміністративний позов (скарги) присудити деяку форму відшкодування. У разі потреби присудження компенсації шкоди, заподіяної порушенням, має бути в принципі можливим. Зазвичай компенсація здійснюється через винесення окремого рішення. Суд також повинен бути уповноважений звільнити сторону від несення судових витрат, коли це виправдано. Можна також стверджувати, що принцип ефективного правового захисту стосується реалістичного й ефективного розгляду в справі. Щоб судовий перегляд адміністративних актів був доступним фізичним і юридичним особам, витрати на розгляд справи не повинні бути стримувальним фактором для звернення до суду. У цьому разі йдеться насамперед про витрати на доступ до судового процесу. Умова ефективного доступу до правосуддя передбачає право на отримання юридичної допомоги, щоб гарантувати доступ до суду для адміністративних позивачів, які не можуть оплатити витрати, зумовлені інтересами правосуддя, який би юрисдикційний орган не був компетентний виносити рішення в справах за участю адміністрації [2, с. 82].

Як указано в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 13 грудня 2004 року № Rec(2004)20 «Про перегляд адміністративних актів судами», витрати на звернення до суду з метою перегляду адміністративних актів не повинні бути настільки високими, щоб впливати на кількість скарг. Особам, у яких не вистачає коштів для оплати послуг захисника, повинна надаватися правова допомога, коли того вимагають інтереси правосуддя. У такому разі варто зауважити, що з метою підвищення доступності правосуддя в багатьох країнах

континентальної Європи вимоги до професійних якостей представників в адміністративних справах певним чином пом'якшені порівняно з вимогами, які діють у цивільному чи комерційному судових процесах. Суперечливість у тлумаченні законодавства різними судами всередині тієї чи тієї судової системи також може свідчити про відсутність ефективного правового захисту (порушувати право на доступ до суду), тому держави-члени Ради Європи несуть відповідальність за впровадження ефективних систем судового оскарження або інших методів усунення суперечностей у судовій практиці.

Ми погоджуємось із думкою О. М. Каплі, який зазначає, що принцип ефективного захисту передбачає можливість особи, чії права або інтереси порушено органами державного управління, використати всі наявні та гарантовані державою правові засоби ефективного захисту для поновлення своїх прав; оскаржити адміністративні акти в суді, подавати власні докази у процесі провадження та своїми ефективними діями сприяти відновленню справедливості загалом [12, с. 29].

Ураховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що європейський стандарт ефективного правового захисту у сфері адміністративного судочинства розуміють як один з основних принципів судового перегляду адміністративних актів у країнах Європи. Цей стандарт покликаний гарантувати наділення суду повноваженнями вжити необхідних заходів для виправлення ситуації, щоб вона відповідала законодавству. Ми переконані, що подальша реформа адміністративної юстиції в Україні неможлива без урахування досвіду країн Європейського Союзу, зокрема й у сфері реалізації принципу ефективного правового захисту. Важливим також є те, що зазначений принцип повинен бути не декларативним, а дієвим у реалізації, оскільки застосування його суб'єктами. Це і є шляхом до утвердження верховенства права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2015 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
2. Vučetić D. Serbian judicial review of administrative acts and European standards for administration disputes. *Law and Politics*. 2005. Vol. 3. № 1. Pp. 73–90.

3. Administrative justice in Europe. Report for Spain. URL: https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf (дата звернення 04.09.2022).
4. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 19.03.1991 (BGBl 1, S. 17). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html> (дата звернення 04.09.2022).
5. Пастернак В. М. Європейські стандарти адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 106-112.
6. Про стандартизацію : Закон України 5 червня 2014 року № 1315-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 31. Ст. 1058.
7. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення 04.09.2022).
8. The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Perspective Routledge // London: Routledge. 2016. 416 p.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення 04.09.2022).
10. Справа Джонстона та інших 1986 року (№ 6/1985/92/139). Case of Johnston and Others. URL: http://www2.womenslinkworldwide.org/wlw/admin/fileFS.php?table=decisiones_documentos&field=es_archivo&id=185 (дата звернення 04.09.2022).
11. Справа «Стенлі Адамс проти Комісії» (№ 145/83). Adams St. G. Commission of the European Communities. URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dc476ded761f14400f8ca7> (дата звернення 04.09.2022).
12. Капля О. М. Реалізація принципу ефективного захисту прав і свобод особи в адміністративному судочинстві країн Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. № 26. С. 27–30.