

**Капля О. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
доцент кафедри управління безпекою правоохоронної та антикорупційної діяльності  
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** У статті проаналізовано найбільш актуальні аспекти принципів адміністративного судочинства. Шляхом порівняння судової практики Європейського Союзу та законодавства розвинутих європейських держав надано характеристику принципу ефективного захисту прав і свобод. З'ясовано сутність та процесуальне значення принципу для адміністративно-процесуального регулювання у сфері публічно-правових відносин. Визначено місце принципу ефективного захисту в системі принципів адміністративного судочинства.

**Ключові слова:** ефективний захист прав і свобод, адміністративне судочинство, ефективний судовий захист, національна автономія, адміністративний суд.

**Постановка проблеми.** Принципи адміністративного судочинства встановлюють найважливіші закономірності процесу розв'язання правових спорів у сфері публічно-правових відносин. Вони зумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають між громадянином і органами державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових і службових осіб.

Відсутність правових принципів адміністративного судочинства призведе до появи елементів довільності, бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості та аморальності. Ось чому в умовах чинної реформи правової системи та євроінтеграційних процесів особливої актуальності набуває дослідження адміністративної юстиції загалом та принципів її діяльності зокрема.

**Актуальність досліджуваної теми** підтверджує також збільшення вимог до забезпечення верховенства права у сфері адміністративного судочинства, зростання юридичної освіченості громадян та їх ефективної позиції щодо захисту своїх прав і свобод, а також обумовлює певна невідповідність внутрішнього процесуального законодавства міжнародним правовим нормам. На жаль, досі законодавство України в багатьох аспектах не відповідає вимогам реформ та світовим тенденціям правової глобалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі аналізу та порівнянню функціонування систем адміністративної юстиції зарубіжних країн присвячено дослідження В.Б. Авер'янова, К.В. Гутаріна, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, В.К. Матвійчука, А.О. Селіванова, В.І. Шишкіна та інших.

Однак, незважаючи на існуючі наукові доробки, сутність та функціональне призначення принципу ефективного захисту прав і свобод особи в адміністративному судочинстві досі не були предметом окремого наукового дослідження.

Тому **метою статті** є з'ясування сутності та процесуального значення зазначеного принципу для адміністративного судочинства,

в умовах спрямованості держави на всебічний захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

**Виклад основного матеріалу.** «Адміністративне судочинство є правовою конкретизацією конституційних прав і свобод особи» [1, с. 9]. У цій тезі вдало підкреслюється роль добре врегульованої адміністративної юстиції в забезпеченні прав і свобод особи.

У сучасному світі адміністративне судочинство є єдиним універсальним інститутом захисту законодавчо закріплених прав та законних інтересів громадян, що уособлює поєднання двох самостійних механізмів, а саме виконавчої та судової гілок влади [2, с. 117]. До того ж цей інститут визнається універсальним як у рамках національної правової системи, так і в масштабах загальносвітової системи.

Відомо, що для формування адміністративної юстиції в Україні було взято за основу працюючі правові системи розвинутих європейських країн: Німеччини, Франції, Польщі, а також кращий досвід судової практики, що формують європейську систему захисту прав людини. Отже, подальша реформа адміністративної юстиції неможлива без врахування досвіду країн Європейського Союзу.

Судовий адміністративний контроль формує повноцінний механізм захисту держави і суспільства від протиправних юридичних актів, рішень і дій органів публічної влади та посадових осіб.

Право на судовий захист в адміністративному судочинстві України в загальному вигляді закріплено в ч. 2 ст. 55 Конституції, а відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Адміністративні суди покликані захищати права особи, і це їх основна функція, що пов'язано з реалізацією принципу захисту прав людини у суді.

Загалом, принципи адміністративного судочинства – це правові ідеї, обумовлені соціально-економічними та політичними засадами держави і суспільства, закріплені безпосередньо в правових нормах або випливають із їх змісту та відображають основні вимоги щодо справедливого розгляду і вирішення адміністративних справ.

Принципи адміністративного судочинства закріплені в Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основних свобод та інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Вони висловлюють правові погляди сучасного суспільства і держави на завдання, способи та засоби діяльності органів адміністративної юрисдикції на розгляд і вирішення ними адміністративних справ.

Ефективний захист прав і свобод є фундаментальним принципом, визнаним на міжнародному рівні, а також більшістю національних правових систем світу. Разом із правом на ефективний судовий захист він є важливим елементом демократичної підзвітності держави.

Цей принцип належить до широкої концепції, яка загалом охоплює різні елементи, зокрема доступ до правосуддя, право на ефективний правовий захист і принципи справедливої судового розгляду та належної судової процедури.

Концепція ефективного правового захисту глибоко вкоренилася в міжнародному праві, законодавстві Європейського Союзу та в прецедентному праві Європейського суду з прав людини.

Зокрема, у ст. 10 Загальної декларації прав людини (1948) передбачено право на судовий захист та встановлено окремі елементи права на доступ до правосуддя, а саме – право на розгляд справи прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і неупередженим судом.

Принцип ефективного правового захисту згадується в Договорі про Європейський Союз (1992), де зазначено, що держави-члени повинні надати кошти, достатні для забезпечення ефективного правового захисту у сферах, на які поширюється дія права Союзу. Однак більшої конкретизації принцип отримав у ст. 47 та ст. 51 Хартії основних прав Європейського Союзу (2000) [1, с. 10].

У ст. 47 Хартії передбачено, що кожна людина, чії права та свободи, гарантовані правом Європейського Союзу, були порушені, має право на правовий захист у суді за умов дотримання передбачених статтею вимог. Кожна людина може вдатися до допомоги адвоката, захисника або призначити свого представника.

До того ж ст. 47 та ст. 52 Хартії змістовно відсилає до ст. 6 та ст. 13 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (1950). Кожен має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [3]. Закріплені в Конвенції загальні положення конкретизуються в резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо вдосконалення законодавства держав-членів у сфері адміністративного судочинства.

У ч. 1 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966) також сформульовано кілька положень, що гарантують людині право на судовий захист і на доступ до суду (право на справедливий судовий розгляд), зокрема право на розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.

Однак усі названі положення є декларативними та не розкривають значення і зміст ефективного захисту. Принцип ефективного судового захисту останнім часом набуває все більшої популярності в прецедентному праві. Він спрямований на забезпечення правового захисту і належної адміністративної процедури, додає змістовне навантаження принципу верховенства права, походить з нього та допомагає втілити останній у життя.

Водночас верховенство права включає зобов'язання дотримуватися неупередженої та справедливої адміністративної процедури [4, с. 85].

Принцип ефективного захисту закріплений прецедентним правом Європейського суду з прав людини, зокрема у справі Джонстона та інших 1986 року (№6/1985/92/139) [5], де було вперше зроблено спробу розтлумачити його зміст. А також у справі «Стенлі Адамс проти Комісії» (№145/83) [6], де Суд розробив тлумачення процедурних і основних прав.

Саме Європейський Суд створив позитивний обов'язок для країн-членів впровадити ефективні механізми і процедурні умови для збереження засобів захисту, призначених для забезпечення правового захисту зацікавлених сторін, які постраждали від порушення законодавства ЄС.

Загалом, ще починаючи з 1971 року, Європейський суд з прав людини постановив низку рішень у справах, пов'язаних із тлумаченням ст. 6 Конвенції та застосування її до адміністративних рішень країн, що підписали Конвенцію. Унаслідок цього було відкрито нову сферу впливу Суду на дії органів державної влади держав-членів спільноти [7, с. 137].

Хоча Європейський Союз не має єдиної адміністративної процедури, проте існують певні типові правила для Європейського Суду та найбільш важливі процесуальні гарантії, сформовані у національних інститутах, зокрема у французькому Conseil d'Etat [8].

Залишивши державам право самостійно визначати межі та процедуру контролю за адміністративними актами, Рада Європи виробила певні загальні стандарти адміністративного процесу з метою забезпечення права на захист у відносинах людини з адміністративною владою [7, с. 139].

Принцип ефективного захисту безпосередньо пов'язаний із принципом, відомим як національна процесуальна автономія (в інших перекладах функціональна та процедурна автономія). Загалом, зміст принципу такий: за відсутності уніфікованих правил з питання регулювання процедури держави-члени Союзу признають власні національні інститути, які мають юрисдикцію і повноваження визначати процедурні умови для забезпечення захисту прав, зокрема й від безпосереднього впливу закону Союзу [9, с. 51].

Принципом гарантується право держав самостійно визначати питання свого функціонування та організації, а також національні засоби правового захисту. Більш того, ефективність судового захисту (поряд з принципом еквівалентності) є умовою застосування названого загального принципу.

Загалом, принцип був витлумачений досить широко і включав: доступ до правосуддя, право на судовий перегляд і доступ до ефективного засобу правового захисту; право на справедливий судовий розгляд і принцип належної процедури; право на ефективний захист, зокрема право надавати докази і право бути вислуханим у суді [10, с. 105].

Національні суди зобов'язані тлумачити національне процесуальне право відповідно до вимоги принципу національної процесуальної автономії.

Проте останнім часом спостерігається заміна його значення шляхом відкидання вимог еквівалентності та ефективності і переходу до правозахисного підходу, заснованого на використанні принципів необхідності та пропорційності для поновлення прав особи.

Найбільш повно правову природу принципів еквівалентності та ефективності розкрито у справі C-432/05 Unibet21 [11]. Принцип найефективнішого правового захисту зображає загальний принцип, що лежить в основі конституційних традицій, спільних для держав-членів Союзу, – право на справедливий судовий розгляд (п. 38 Справи).

Усі держави-члени Союзу мають забезпечити ефективний судовий захист прав, визнаних відповідно до Статуту. Такий захист – це, перш за все, доступність засобів правового захисту для сторін адміністративного судочинства, для осіб, чії права порушені актом адміністративного органу.

Щодо національних судів, то принцип ефективного захисту спрямований на доступність засобів правового захисту від

передбачуваних порушень суб'єктивних, переважно майнових прав, та має пасивний характер. Тут не передбачено ефективних дій суб'єкта унаслідок порушення законних прав чи інтересів, лише гарантія надати усі можливі засоби для подальших ефективних дій. Отже, принцип ефективності забезпечує ефективний захист в адміністративному судочинстві.

Ефективний захист прав так чи інакше існує у всіх країнах як абстрактна гарантія або як конституційний принцип.

Загальними функціями правового захисту є: захист прав і законних інтересів громадян (і організацій) проти свавілля державних органів; забезпечення доступу осіб до ефективних засобів захисту порушених прав.

Різні інструменти правового захисту можуть бути використані для захисту суб'єктивних прав особи; наприклад, у деяких країнах конституційне право громадян на оскарження дій уряду є цінним інструментом для захисту і забезпечення дотримання індивідуальних прав, в інших захист прав покладається на прокурора. У цьому контексті захист має юридичний характер, це означає, що він здійснюється не лише установами, а також й іншими засобами, наприклад, шляхом демократичної підзвітності, морального зобов'язання або інших неформальних правил.

Класичною формою правового захисту є судовий захист, але поняття ефективного захисту має більш глибокий зміст, адже забезпечується не тільки судовими інструментами, але й загальними принципами, матеріальними та процесуальними правами й інституційними гарантіями (наприклад, захист прав омбудсменом).

У той час як правовий захист вже давно є усталеною концепцією в національних системах адміністративного судочинства, вимога «ефективності» не завжди існувала в законодавстві ЄС.

Загалом, адміністративна юстиція забезпечує деякий захист приватних інтересів, навіть якщо вони не вказані як конкретне юридичне право. Насправді, не тільки окремі особи або групи людей, а й юридичні особи можуть брати участь в адміністративних процедурах і мають право на захист, адже вони можуть також мати певні права і законні інтереси.

Засоби ж правового захисту гарантуються, зазвичай, проти адміністративних актів.

Основні компоненти ефективного захисту аналогічні, незважаючи на правові традиції (навіть, якщо це французьке «droit administratif» чи англійське «administrative law», або німецьке «Verwaltungsrecht») [1, с. 10].

Зокрема у Франції, незважаючи на те, що закон прямо не закріпив принцип ефективного правового захисту, він впливає із певних загальних принципів.

Французьке законодавство не гарантує процесуальні права. Причина цього полягає в тому, що у французькому підході закон розглядається як об'єктивний порядок, спрямований на цілі ефективного управління. Проте принципи ефективного засобу правового захисту, ефективного захисту прав і справедливого судового розгляду визнають і охоплюють такі вимоги:

- рівні права доступу до адміністрації і адміністративних документів;
- право на обґрунтування судових рішень і обов'язок адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення;
- принцип рівності сторін у змагальному адміністративному провадженні;
- право бути вислуханим;
- право на засоби правового захисту та доступу до судів, де незалежні і неупереджені судді вирішують справи в розумні

терміни (такі права фактично є змістовними складовими ефективного захисту [1, с. 29]).

Французьке адміністративне право, по суті, ґрунтується на прецедентному праві, що створює певні проблеми для доступності закону.

Теперішня французька модель організації адміністративної юстиції є притаманною не тільки для Франції, а й для Німеччини, Бельгії, Італії, Нідерландів, Люксембурга, Греції та інших розвинених країн [2, с. 112].

В Іспанії принципи рівності й ефективного захисту прав в адміністративному судочинстві є принципами конституційного значення, що гарантують право на ефективний правовий захист [12].

У Німеччині діяльність адміністративних судів закріплена у Конституції Федеративної Республіки і становить ефективну модель реалізації права громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою [2, с. 110].

В Угорщині історія розвитку принципу ефективного правового захисту починається з другої половини дев'ятнадцятого століття, в часи подвійної монархії з Австрією. І хоча принцип ефективного захисту досі не має самостійного законодавчого закріплення, проте впливає з принципу справедливого судового розгляду, закріпленого на Конституційному рівні [13]. Відповідно до положень Конституції будь-яка (фізична або юридична) особа, права або законні інтереси якої були безпосередньо порушені адміністративним актом, може оскаржити його в суді.

Обов'язковістю є існування в законодавстві Угорщини трьох типів конституційних скарг. Система «actio popularis» означає юридичну можливість будь-кого звернутися до Конституційного суду, стверджуючи, що закон, правове становище або правове регулювання загалом суперечить конституційним положенням, і вимагати анулювання рішення, дії чи акту [13, с. 170].

Метою конституційної скарги також є захист особи від порушення прав, зокрема у ході судового процесу або адміністративної процедури.

Серед прав на захист також передбачено механізм звернення до омбудсмена. Уповноважений з основних прав і свобод (парламентський омбудсмен) може ініціювати процедуру для «ex-post facto» перегляду закону в Конституційному суді.

Уповноважений з прав людини має широкі повноваження з розслідування роботи адміністративних органів, а також може ініціювати різні процедури для відшкодування збитків чи поновлення прав або законних інтересів громадян [13, с. 170].

Водночас прокурор зобов'язаний контролювати законність остаточних або нормативних рішень, прийнятих адміністративними органами в разі, якщо скарга на рішення не була розглянута судом.

**Висновки та пропозиції.** Принцип ефективного захисту прав настільки глибоко вкоренився у законодавстві ЄС, що деякі науковці певні: він має квазі-конституційний статус.

Усі відповідні частини законодавства ЄС беруть свій початок із загальних конституційних традицій держав-членів, як це чітко визнається і установчими документами європейської інтеграції і в практиці європейських судів.

Загалом, принцип ефективного захисту передбачає можливість особи, чії права або інтереси були порушені органами державного управління, використати усі наявні та гарантовані державою правові засоби ефективного захисту для поновлення своїх прав; оскаржити адміністративні акти у суді, подавати власні докази у ході провадження, та, загалом, своїми ефективними діями сприяти відновленню справедливості.



У кожній державі принцип ефективного захисту прав і свобод реалізується різними правовими способами і в різних сферах, залежно від моделі організації адміністративної юстиції. Для успішної правової реформи та євроінтеграції України важливо врахувати практику європейських держав із захисту прав особи у відносинах з органами публічної влади для внесення змін у чинне законодавство.

Варто зауважити, що позитивний досвід та високі стандарти європейських держав вже поступово запроваджуються в процесі нормотворення у Кодекс адміністративного судочинства.

Однак закріплення основних засад діяльності адміністративних судів на конституційному рівні (наприклад, Франції, Німеччини, Угорщини та інших країн) сприятиме реалізації принципів, установлених положеннями міжнародних документів. Водночас адміністративним судам повинна бути забезпечена відокремленість від загальних судів та суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів.

### Література:

1. The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Perspective Routledge // London: Routledge, 2016. – 416 p. [Electronic resource] – Available at : [https://www.google.com.ua/search?hl=ru&tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22Konrad+Lachmayer%22&source=gbs\\_metadata\\_r&cad=7](https://www.google.com.ua/search?hl=ru&tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22Konrad+Lachmayer%22&source=gbs_metadata_r&cad=7). □
2. Захист прав людини в адміністративному судочинстві : сучасний стан і перспективи розвитку в Україні : збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (Київ, 1–2 жовтня 2015 р.) / за заг. ред. О.М. Нечитайла. – К. : Вайте, 2015. – 448 с.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
4. Jürgen Schwarze Judicial Review of European Administrative Procedure / Jürgen Schwarze // Law and Contemporary Problems. The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004). – Vol. 68, No. 1. – P. 85–105.
5. Case of Johnston and Others // Women's Link Worldwide [Electronic resource] – Available at : [http://www2.womenslinkworldwide.org/wlw/admin/fileFS.php?table=decisiones\\_documentos&field=es\\_archivo&id=185](http://www2.womenslinkworldwide.org/wlw/admin/fileFS.php?table=decisiones_documentos&field=es_archivo&id=185).
6. Adams St. G. Commission of the European Communities / Stanley George Adams [Electronic resource]. – Available at : <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dc476ded761f14400f8ca7bcf8d1073b0b.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuMchf0?text=&docid=92701&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=47890>.
7. Андруневчин О.М. Європейські стандарти захисту прав і свобод громадян та їх застосування в адміністративному судочинстві України / О.М. Андруневчин // Науковий Вісник. – 2009. – № 4. – С. 136–144.
8. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis Ius Commune reeks Ius commune europaeum / René Seerden. – Intersentia nv, 2002 – 360 p.
9. Anthony Arnall. The Principle of Effective Judicial Protection in EU law: An Unruly Horse? / Arnall Anthony // European Law Review. – Issue 1. – 2011 [Electronic resource]. – Available at : [https://www.researchgate.net/publication/290568823\\_The\\_Principle\\_of\\_Effective\\_Judicial\\_Protection\\_in\\_EU\\_law\\_An\\_Unruly\\_Horse](https://www.researchgate.net/publication/290568823_The_Principle_of_Effective_Judicial_Protection_in_EU_law_An_Unruly_Horse).

10. Linda Maria Ravo. The role of the Principle of Effective Judicial Protection in the EU and its Impact on National Jurisdictions / Linda Maria Ravo // Sources of Law and Legal Protection (Triestine Lecture; 1), EUT Edizioni Università di Trieste. – 2012. – P. 101–125.
11. Deok Joo Rhee. The principle of effective protection: reaching those parts other [principles] cannot reach? / Deok Joo Rhee // Athens, 2011 [Electronic resource]. – Available at : <http://www.adminlaw.co.uk/docs/sc%2012%20Deok%20Joo%20Rhee.pdf> – 29 p.
12. Administrative Justice in Europe – Report for Spain [Electronic resource]. – Available at : [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf).
13. Fruzsina Gárdos-Orosz The principle of effective legal protection in Hungarian administrative law / Fruzsina Gárdos-Orosz and István Temesi // Effective legal protection in Hungarian law. – P. 158–173.

### Капля О. Н. Реализация принципа эффективной защиты прав и свобод личности в административном судопроизводстве стран Европейского союза

**Аннотация.** В статье проанализированы наиболее актуальные аспекты принципов административного судопроизводства. Путем сравнения судебной практики Евросоюза и законодательства развитых европейских государств дана характеристика принципа эффективной защиты прав и свобод. Выяснены сущность и процессуальное значение принципа для административно-процессуального регулирования в сфере публично-правовых отношений. Определено место принципа эффективной защиты в системе принципов административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** эффективная защита прав и свобод, административное судопроизводство, эффективная судебная защита, национальная автономия, административный суд.

### Kaplia O. Realizing the principle of effective protection of rights and freedoms in administrative courts of EU countries

**Summary.** In the article author analyzes the most relevant aspects of the principles of administrative legal proceedings. By comparing the jurisprudence of the European Union and the legislation of developed European states, the principle of active protection of rights and freedoms is given. The essence and procedural value of the principle for administrative procedural regulation in the sphere of public legal relations are clarified. The place of the principle of active protection in the system of principles of administrative justice is determined.

**Key words:** effective protection of rights and freedoms, administrative legal proceedings, effective judicial protection, national autonomy, administrative court.