

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.42>
УДК: 342.95

МЕЖІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ВИМОГ ПОЗОВУ, АПЕЛЯЦІЙНОЇ ЧИ КАСАЦІЙНОЇ СКАРГ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ

Берназюк Я.О.,
*доктор юридичних наук, професор
заслужений юрист України,
професор кафедри публічного та приватного права
Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського (м. Київ, Україна)
e-mail: bern1979@ukr.net
ORCID: 0000-0002-2353-4836*

Берназюк Я. Межі розгляду адміністративними судами вимог позову, апеляційної чи касаційної скарги в аспекті забезпечення ефективності правосуддя.

Статтю присвячено визначенню меж розгляду судами адміністративного позову, апеляційної чи касаційної скарги з метою дотримання вимоги ефективності правосуддя в адміністративному судочинстві. Обґрунтовано, що із питанням щодо забезпечення ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві безпосередньо пов'язане питання щодо можливості суду самостійно, з виходом за межі позовних вимог або вимог апеляційної чи касаційної скарги, застосувати найбільш ефективний за даних обставин спосіб захисту прав позивача (скаржника).

Автором розкрито зміст принципу офіційного з'ясування обставин справи та доведено, що цей принцип вимагає від адміністративного суду проявляти активність, за загальним правилом, сприяти стороні (позивачу), зокрема, допомагати із визначенням правових підстав позову, збором доказів, а також у деяких випадках – з визначенням найбільш ефективного способу захисту прав, свобод та інтересів особи. Аргументовано, що ефективність судового процесу вимагає від суду з'ясування низки питань, пов'язаних з предметом судового захисту, та надання оцінки відповідності обраного позивачем правового обґрунтування позову.

На підставі аналізу практики Верховного Суду в адміністративному судочинстві та практики Європейського суду з прав людини визначено підстави та умови, за наявності яких адміністративний суд може вийти за межі вимог позовної заяви, апеляційної чи касаційної скарги. Обґрунтовано, що суд самостійно може визначити правову норму, яку необхідно застосувати для вирішення спору, навіть щодо якої помиляються сторони. Досліджено зміст принципу «*jura novit curia*» («суд знає закони») та доведено, що цей принцип означає, що зазначення позивачем конкретної правової норми на обґрунтування позову не є визначальним під час вирішення судом питання про те, яким законом потрібно керуватися для вирішення спору.

Ключові слова: ефективність, способи захисту порушеного права, межі судового розгляду, адміністративне судочинство, межі судового розсуду, офіційність з'ясування обставин справи, Верховний Суд, Європейський суд з прав людини.

Bernaziuk Ian. The legal restrictions of administrative courts requested a claim, appeal or cassation complaint in the context of ensuring the efficiency of justice.

The article is devoted to defining the legal restrictions of consideration by courts of administrative claims, appeals or cassation appeals in order to comply with the requirements of the efficiency of justice in administrative proceedings. It is substantiated that the issue of ensuring the effectiveness of judicial protection of the rights, freedoms and interests of a person in administrative proceedings is directly related to the possibility of the court to apply the most effective way of protection in its own circumstances. the rights of the plaintiff (complainant).

The author reveals the content of the principle of official clarification of the circumstances of the case and proved that this principle requires the administrative court to be active, as a general rule, to assist the party (plaintiff), in particular, to help determine the legal basis of the claim, - determining the most effective way to protect the rights, freedoms and interests of the individual. It has been argued that the effectiveness of the litigation requires the court to clarify a number of issues related to the subject of judicial protection and to assess the compliance of the plaintiff's chosen legal basis for the claim.

Based on the analysis of the case law of the Supreme Court in administrative proceedings and the case law of the European Court of Human Rights, the grounds and conditions under which the administrative court may go beyond the requirements of a statement of claim, appeal or cassation are determined. It is substantiated that the court can independently determine the legal norm that must be applied to resolve the dispute, even in respect of which the parties are wrong. The content of the principle of "jura novit curia" ("the court knows the laws") is studied and it is proved that this principle means that the plaintiff's specific legal norm to substantiate the claim is not decisive in deciding which law to follow.

Keywords: efficiency, ways to protect the violated right, legal restrictions of judicial review, administrative proceedings, legal restrictions of judicial discretion, formality of clarification of the circumstances of the case, Supreme Court, European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. Частиною 2 ст. 55 Конституції України [1] 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: 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 (ст. 129), які безпосередньо спрямовані на гарантування ефективного поновлення у правах особи, яка за їх захистом звернулась до суду.

До того ж, Конституційний Суд України (КСУ) у рішенні від 23 листопада 2018 р. № 10-р/2018, зазначив, що відповідно до принципу верховенства права держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки [2].

Крім того, вимога ефективності закріплена у низці міжнародних актів, зокрема, у Загальній декларації прав людини (ст. 8), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 3), Конвенції про захист прав людини та основних свобод (ст. 13; далі – Конвенція), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (ст. 2).

Отже, ефективність як складова принципу верховенства права, є однією з головних вимог та критеріїв оцінки якості судового захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві. Водночас на практиці перед адміністративними судами під час реалізації вимоги ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи постає завдання щодо визначення меж розгляду судами позовних вимог, апеляційної чи касаційної скарг. Враховуючи, що це питання у судовій практиці вирішується неоднаково, виникає необхідність проведення наукового аналізу щодо визначення меж розгляду судами адміністративного позову, апеляційної чи касаційної скарг з метою дотримання вимоги ефективності правосуддя в адміністративному судочинстві.

Мета та завдання статті. Метою статті є визначення меж розгляду судами адміністративного позову, апеляційної чи касаційної скарг з метою дотримання вимоги ефективності правосуддя в адміністративному судочинстві.

Аналіз наукових публікацій. Окремі аспекти проблеми визначення меж розгляду судом позовних вимог досліджували такі науковці як Р. Бабій, С. Короед, М. Ясинська та ін. Деякі питання, пов'язані із визначенням меж розгляду позовних вимог в адміністративному судочинстві, зокрема, в аспекті реалізації принципу офіційного з'ясування обставин справи, досліджувалися автором цієї статті [3; 4]. Проте у сучасній правовій науці залишається низка нерозкритих питань щодо меж розгляду судами адміністративного позову, апеляційної чи касаційної скарг з метою дотримання вимоги ефективності правосуддя в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Із питанням щодо забезпечення ефективності судового захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві безпосередньо пов'язане питання щодо меж розгляду судами позовних вимог, апеляційної чи касаційної скарг, зокрема, право суду самостійно, з виходом за межі позовних вимог або вимог апеляційної чи касаційної скарг, застосовувати найбільш ефективний за даних обставин спосіб захисту прав позивача.

Виходячи з основних засад адміністративного судочинства, зокрема, офіційного з'ясування усіх обставин у справі (п. 4 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) [5], ефективність вимагає від адміністративного суду проявляти активність, за загальним правилом, сприяти стороні (позивачу), зокрема, допомагати із визначенням правових підстав позову, збором доказів, а також у деяких випадках – з визначенням найбільш ефективного способу захисту права та інтересу особи.

Важливо зазначити, що принцип офіційного з'ясування усіх обставин справи притаманний тільки адміністративному судочинству, оскільки відповідний принцип не закріплений у Цивільному процесуальному кодексу України (далі – ЦПК України) [6] та Господарському процесуальному кодексі України (далі – ГПК України) [7].

Зокрема, на відміну від положень ч. 2 ст. 9 КАС України, яка дозволяє суду 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, ст. 13 ЦПК України та ст. 14 ГПК України зобов'язують суд діяти виключно у межах доводів та поданих сторонами доказів; виключення складають лише випадки, коли це необхідно для захисту малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, а також в інших випадках, передбачених відповідним Кодексом.

Аналізуючи вищенаведені статті цивільного процесуального законодавства, С.О. Короед висловив думку, що це свідчать про наявність в ЦПК України процесуальних норм та інститутів, дія яких ускладнює реалізацію завдань цивільного судочинства та негативним чином позначається на реалізації громадянами гарантованого їм права на судовий захист, чим знижується ефективність правосуддя в цивільних справах, а у громадян виникає почуття недовіри до судової системи, підривається авторитет держави, яка покликана захищати їх права [8, с. 55-56].

Водночас, відповідно до ч. 2 ст. 5 ЦПК України [6] у випадку, якщо закон або договір не визначають ефективного способу захисту порушеного, невизнаного або оспореного права, свободи чи інтересу особи, яка звернулася до суду, суд, відповідно до викладеної в позові вимоги такої особи, може визначити у своєму рішенні такий спосіб захисту, який не суперечить закону.

В одній із своїх постанов Верховний Суд (ВС) роз'яснив, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі полягає насамперед у активній ролі суду при розгляді справи. В адміністративному процесі, на відміну від суто змагального процесу (де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони), судами мають бути повністю встановлені обставини справи з метою ухвалення справедливого та об'єктивного рішення. Принцип офіційності, зокрема, виявляється у тому, що суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин; а у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази [9].

В іншій справі № 280/4380/19, в якій позивач – державна податкова інспекція просила суд стягнути з відповідача податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у встановленому розмірі, ВС у постанові від 18 вересня 2020 р. скасував рішення судів першої та апеля-

ційної інстанції з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції на тій підставі, що суди неповно з'ясували усі обставини справи, необхідні для її правильного вирішення.

У цій постанові ВС наголосив, що в адміністративному процесі, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, мають бути повністю встановлені обставини справи, щоб суд ухвалив справедливе та об'єктивне рішення. Притім принцип офіційності, зокрема, виявляється у тому, що суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин; а у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази [10].

Аналогічних висновків ВС дійшов, розглядаючи справу № 805/1692/17-а за позовом товариство з обмеженою відповідальністю до офісу великих платників податків про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення, яким застосовано штрафні санкції [11].

Отже, вимога забезпечення ефективного способу судового захисту права, свободи чи інтересу особи, зокрема, завдяки активній позиції адміністративного суду, яка ґрунтується, головним чином, на імперативних вимогах ч. 2 ст. 3 Конституції України (Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави) певною мірою може: конкурувати з конституційними принципами рівності та змагальності; викликати сумнів з точки зору дотримання принципу законності; ускладнювати необхідність врахування суспільних інтересів.

Важливо, що принцип офіційності пропонується закріпити у Законі України «Про адміністративну процедуру». Зокрема, відповідно до ст. 16 цього Закону принцип офіційності означає, що адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, в тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи [12].

Необхідно зауважити, що з реалізацією принципу офіційного з'ясування обставин справи певним чином пов'язана конструкція «стандарт доказування», яка на законодавчому рівні чітко не визначена. Це питання, зокрема, обговорювалось на засіданні Комітету з процесуального права Асоціації правників України. Учасники конференції звернули увагу на те, що ВС у своїх постановках чітко не визначає стандарти доказування та, як правило, балансує між такими стандартами, як «достатність доказів», «баланс вірогідностей» та «поза розумним сумнівом». Водночас, питання про те, до якого рівня стандарту доказування в усіх видах судового процесу потрібно дійти з точки зору обґрунтування переконливості доказів, поданих на спростування чи підтвердження певних обставин, залишається відкритим [13].

Досліджуючи вказану проблему, важливо зазначити, що відповідно до усталеної судової практики обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду; порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) зазвичай індивідуально виражені права чи інтереси особи, яка безпосередньо або через представника стверджує про їх порушення; вирішуючи спір, суд повинен пересвідчитись у належності особі, яка звернулася за судовим захистом, відповідного права або охоронюваного законом інтересу (наявність права на позов у матеріальному розумінні), встановити, чи є відповідне право або інтерес порушеним (встановити факт порушення), а також визначити, чи відповідає обраний позивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб захисту відновлення порушеного права позивача; під час розгляду кожної справи суд повинен встановити чи має місце порушення прав та інтересів позивача (ухвала Великої Палати Верховного Суду (ВП ВС) від 12 грудня 2018 р. у справі № 802/2474/17-а [14] та постанови ВС від 10 лютого 2021 р. у справі № 640/14623/20 [15], від 18 березня 2021 р. у справі № 826/3932/17 [16], від 19 травня 2021 р. у справі № 826/13229/16 [17] та ін.).

Крім того, у постановках від 31 липня 2018 р. у справі № 826/11415/16 [18], від 2 листопада 2018 р. у справі № 826/22323/15 [19], від 22 листопада 2018 р. у справі № 826/14323/16 [20] та від 14 лютого 2019 р. у справі № 820/10582/15 [21] ВС зауважив, що адміністративне судочинство спрямоване на захист саме порушених прав осіб у сфері публічно-правових відносин, тобто для задоволення позову адміністративний суд повинен установити, що в зв'язку з прийняттям рішення чи вчиненням дій (допущення бездіяльності) суб'єктом владних повноважень порушуються права, свободи чи охоронюва-

ні законом інтереси позивача; підставами для визнання протиправним та скасування рішення суб'єкта владних повноважень є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт.

До того ж, у Рішенні від 1 грудня 2004 р. у справі № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес) [22] КСУ розтлумачено поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається у ч. 1 ст. 4 ЦПК України та інших законах України у логічно-смісловому зв'язку з поняттям «права», а саме зазначено, що цей термін треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загально правовим засадам.

З цього приводу у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) сформульовано висновок про те, що терміну «спір» (французькою мовою «contestation») необхідно надавати основного, а не формального значення; важливо також не звертати уваги на форму та мовні засоби, що використовуються, а спиратися на реалії події відповідно до обставин кожної справи; спір повинен бути справжнього і серйозного характеру; спір може стосуватися не лише існування права, а й сфери застосування чи порядку, у якому воно має бути використано, а також фактичних обставин справи (рішення у справах «Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium», заяви № 6878/75 та № 7238/75, п. 45 [23]; «Gorou v. Greece», заява № 12686/03, п. 29 [24]; «Boulois v. Luxembourg», заява № 37575/04, п. 92 [25]; «Sporrong and Lunnroth v. Sweden», заяви № 7151/75 та № 7152/75, п. 81 [26], «Bentham v. the Netherlands», заява № 8848/80, п. 32 [27]).

У цьому контексті також доцільно згадати постанову ВС від 23 грудня 2021 р. у справі № 370/2759/18 [28], в якій позивач просив визнати протиправною бездіяльність відповідача щодо нежиття заходів державного контролю за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території населених пунктів за результатами розгляду його заяви.

У цій постанові ВС сформулював правовий висновок, відповідно до якого спір, що підлягає розгляду адміністративним судом, - це публічно-правовий спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, та який виник у зв'язку з виконанням (рішення, дія), неналежним виконанням (рішення, дія) або невиконанням (бездіяльність) такою стороною зазначених функцій і вирішення якого безпосередньо не віднесено до юрисдикції інших судів, яка, за загальним правилом, встановлюється у суді першої інстанції за заявою однієї із сторін; такий спір є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин; метою вирішення такого спору є захист прав, свобод та інтересів особи або суспільних інтересів у сфері публічно-правових відносин шляхом впливу в межах закону на належного відповідача; такий спір повинен бути реальним (результат вирішення спору безпосередньо впливатиме на ефективний захист особи або суспільного інтересу у конкретних публічно-правових відносин) та існуючим на момент звернення з позовом; законом може бути визначено спеціальний порядок вирішення публічно-правового спору або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом за умови наявності альтернативного суб'єкта з повною адміністративною процесуальною правоздатністю.

Ефективність судового процесу, як невід'ємна складова вимоги щодо ефективності судового захисту прав та інтересів особи в адміністративному судочинстві, вимагає від суду надання оцінки правильності обраного позивачем правового обґрунтування позову (правової підстави), а також способу захисту порушеного права чи охоронюваного законом інтересу.

Так, стосовно правової підстави адміністративного позову та виду правовідносин, у яких виник спір, у національній судовій практиці сформульовано висновок про те, що суд самостійно повинен визначити, яку правову норму необхідно застосувати для вирішення спору, навіть щодо якої помиляються сторони.

Зокрема, у постанові від 4 грудня 2019 р. у справі № 917/1739/17 [29] ВП ВС наголосила, що саме на суд покладено обов'язок надати правову кваліфікацію відносинам сторін, виходячи із фактів, установлених під час розгляду справи, та визначити, яку правову норму необхідно застосувати для вирішення спору; самостійне застосування судом для прийняття рішення саме тих норм матеріального права, предметом регулювання яких є відповідні правовідносини, не призводить до зміни предмета позову та/або обраного позивачем способу захисту.

Такий висновок слідує з принципу «*jura novit curia*» («суд знає закони»), який означає, що зазначення позивачем конкретної правової норми на обґрунтування позову не є визначальним під час вирішення судом питання про те, яким законом потрібно керуватися для вирішення спору (постанови ВС від 23 жовтня 2019 р. у справі № 761/6144/15-ц [30], від 30 січня 2020 р. у справі № 904/1093/19 [31], від 20 січня 2020 р. у справі № 902/803/17 [32] та від 5 лютого 2020 р. у справі № 924/196/19) [33].

В окремих випадках такий підхід вимагає від суду вийти за межі позовних вимог або вимог апеляційної чи касаційної скарги.

Зокрема, положення процесуального закону щодо права суду виходити за межі позовних вимог були предметом обговорення у Верховному Суді України, який, у постанові Пленуму від 18 грудня 2009 р. № 14 «Про судові рішення» [34], зазначив, що відповідно до ст. 19 Конституції України, ст. 1 ЦПК України та з урахуванням положення ч. 4 ст. 10 ЦПК України вийти за межі заявлених вимог, тобто вирішити незаявлену вимогу, задовольнити вимогу позивача у більшому розмірі, ніж було заявлено, суд має право лише у випадках, прямо передбачених законом. Наприклад, суд має право вийти за межі заявлених вимог і з власної ініціативи вирішити питання про стягнення аліментів на дитину одночасно з позбавленням батьківських прав (ч. 2 ст. 166 Сімейного кодексу України [35]); застосувати наслідки недійсності нікчемного правочину (ч. 5 ст. 216 Цивільного кодексу України [36]).

Можна стверджувати, що такий підхід протягом останніх років зазнав певних еволюційних змін.

З цього приводу слухним видається правовий висновок, сформульований ВС у постанові від 17 лютого 2020 р. у справі № 820/1961/18 [37], відповідно до якого вихід за межі позовних вимог можливий за наступних умов: 1) лише у справах за позовами до суб'єктів владних повноважень, оскільки в цьому випадку відбувається захист прав та інтересів позивача; 2) повний захист прав позивач неможливий у спосіб, про який просить позивач; повнота захисту полягає в ефективності відновлення його прав; 3) вихід за межі позовних вимог повинен бути пов'язаний із захистом саме тих прав, щодо яких подана позовна заява.

Разом з тим, у судовій практиці поширеною є правова позиція, відповідно до якої обрання позивачем неналежного способу захисту права є самостійною підставою для відмови в позові. Такий висновок неодноразово робила ВП ВС, зокрема, у постановках від 26 травня 2020 р. у справі № 910/8322/19 [38], від 19 січня 2021 р. у справі № 916/1415/19 [39], від 2 лютого 2021 р. у справі № 925/642/19 [40], від 6 квітня 2021 р. у справі № 910/10011/19 [41], від 22 червня 2021 р. у справі № 200/606/18 [42], від 23 листопада 2021 р. у справі № 359/3373/16-ц [43].

Зокрема, у справі № 910/8322/19 позивач просив визнати недостовірною інформацію, зазначену у постанові Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, обґрунтовуючи цю позовну вимогу неналежним виконанням Національною комісією своїх обов'язків та відмовою відповідача виправляти таку недостовірну інформацію.

Розглядаючи цю справу, у постанові від 26 травня 2020 р. ВП ВС дійшла висновку, що позовна вимога про визнання недостовірною інформації, яка міститься в постанові Національної комісії, за своєю суттю є вимогою про визнання такої постанови протиправною та її скасування. Водночас, ВП ВС зазначила, що вимога про визнання недостовірною інформації, яка міститься в постанові відповідача, не може бути предметом окремого судового розгляду, оскільки недостовірність відповідної інформації (тобто такої, що, на думку позивача, не відповідає дійсності або викладена неправдиво) може бути самостійною підставою для звернення до суду з позовом про визнання протиправним та скасування рішення суб'єкта владних повноважень, у якому така інформація міститься [38].

Також у постанові від 7 квітня 2021 р. у справі № 924/199/20 [44], яка стосувалася визнання поруки припиненою, ВС зауважив, що спосіб захисту інтересу боржника, якщо він спрямований на усунення правової невизначеності у відносинах із кредитором, є належним лише в разі, якщо: така невизначеність триває; ініційований кредитором спір про захист його прав суд не вирішив і відповідне провадження не було відкрито.

Водночас, у цій постанові ВС зазначив, що у разі, якщо суд уже розглядає справу про стягнення з боржника коштів, він має захищати свої права саме в цьому провадженні, заперечуючи проти позову та доводячи відсутність боргу, зокрема відсутність підстав для його нарахування; боржник не може заявляти окремий позов про визнання відсутності права вимоги в кредитора та кореспондуючого обов'язку боржника після того, як кредитор уже звернувся з позовом про стягнення коштів, оскільки такий окремий позов не може бути задоволено; належним способом захисту боржника є заперечення проти позову кредитора в судовому процесі про стягнення з нього коштів на підставі припинення поруки; окремий позов про визнання поруки недійсною є неналежним способом захисту.

Крім того, переглядаючи у касаційному порядку справу № 334/3161/17, в якій позивач звернувся з позовом про визнання недійсним свідоцтва про право власності на квартиру, у постанові від 22 червня 2021 р. [45] ВП ВС зауважила, що, вирішуючи спір, суд повинен визначити, чи відповідає обраний позивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб захисту відновлення порушеного права позивача; невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, та неможливість відновлення у такий спосіб порушеного права позивача встановлюється під час розгляду справи по суті та є підставою для прийняття судом рішення про відмову в позові.

Проте, з таким підходом не погодилась одна із суддів, яка в Окремій думці до постанови ВП ВС від 22 червня 2021 р. у справі № 334/3161/17 [46] зазначила, що ні Конституцією, ні жодним законом України не передбачено можливості відмови в позові у випадку, якщо спосіб захисту є неефективним чи не передбачений законом або договором, оскільки це обмежує законодавчо встановлений принцип цивільного права, за яким право на обрання певного способу захисту порушеного права належить позивачу і обмежується лише у випадках, прямо передбачених законом; ст. 16 Цивільного кодексу України не містить вичерпного переліку способів захисту прав, оскільки не існує вичерпного переліку правовідносин, види яких, у свою чергу, постійно розширюються, змінюються, трансформуються.

З огляду на зазначене, суддя зауважила, що законодавчі обмеження матеріально-правових способів захисту цивільного права чи інтересу підлягають застосуванню з дотриманням положень ст. ст. 55, 124 Конституції України та ст. 13 Конвенції, відповідно до яких кожна особа має право на ефективний засіб правового захисту, не заборонений законом; порушене право чи інтерес підлягає судовому захисту у спосіб, який є ефективним засобом захисту, тобто таким, що відповідає змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням.

В іншій справі № 9901/897/18, в якій предметом позову було визнання протиправними дій та бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) щодо неналежного оформлення суддівського досьє та незазначення в рішенні ВККС мотивів його ухвалення, а також зобов'язання ВККС повторно провести кваліфікаційне оцінювання судді зі стадії «Дослідження досьє та проведення співбесіди» відповідно до вимог законодавства України та прийняти відповідне рішення за наслідками пройденого кваліфікаційного оцінювання, ВП ВС у постанові від 15 вересня 2021 р. [47] зазначила, що за змістом принципу процесуальної економії застосований спосіб захисту має привести до відновлення порушеного права, а оскаржуване рішення ВККС вичерпало свою дію та втратило юридичне значення, оскільки суддя продовжує перебувати на своїй посаді. З огляду на це, ВП ВС залишила без змін ухвалу ВС від 13 травня 2021 р., якою провадження у цій справі було закрито.

Останнім часом, підхід судів, за яким у позові слід відмовити на підставі того, що позивач неправильно обрав спосіб захисту, неправильно його сформулював або обраний спосіб захисту є неефективним, зазнає критики як зі сторони деяких суддів, так і зі сторони науковців та практиків.

Зокрема, в обґрунтування недоцільності застосування такого підходу Р. Бабій зазначив, що первісна задача суду полягає не в тому, щоб формально дати оцінку написаному позивачем у своїх позовних вимогах (констатувати, що обраний позивачем спосіб захисту є неефективним), а у тому щоб у разі підстав для цього захистити порушене право, і захистити його ефективно та швидко [48].

З цього приводу, в Окремій думці до ухвали ВС від 13 травня 2021 р. у справі № 9901/897/18 [49], одна із суддів зазначила, що застосований підхід стосовно закриття провадження у справі з огляду на те, що спір не підлягає розгляду, як у порядку адміністративного судочинства, так і взагалі не підлягає судовому розгляду, є неправомірним, оскільки всупереч прямим приписам закону обмежує право позивачки на доступ до суду задля оскарження незадовільних результатів її індивідуального оцінювання.

Отже, помилковість підходу, відповідно до якого у задоволенні позову належить відмовити через неправильність обраного позивачем способу захисту порушеного права, зумовлено тим, що такий підхід є перешкодою у доступі до правосуддя у розумінні ст. 6 Конвенції та не відповідає завданням адміністративного судочинства, визначеним ст. 2 КАС України, оскільки позивач визначає предмет, підстави позову та спосіб захисту прав, який він просить визначити у рішенні, а обов'язком суду, який наділений повноваженнями застосувати належний та ефективний спосіб захисту прав, є установлення обґрунтованості позову та вирішення спору по суті заявлених вимог із визначенням належного та ефективного способу захисту порушеного, оспорюваного чи невизнаного права.

Зокрема, ухвалюючи додаткове рішення від 20 листопада 2018 р. у справі № 9901/637/18 [50], яка стосувалась визнання протиправним та скасування рішення ВККС про невідповідність позивача займаній посаді, у частині невіршеної позовної вимоги про рекомендації позивача для обрання на посаду судді безстроково, ВС врахував закріплене законодавцем у п. 10 ч. 2 ст. 245 КАС України положення, яке надає можливість суду визначити інший, ніж обрано позивачем, спосіб захисту його порушених прав, і прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів особи у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Виконуючи обов'язок дотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який зобов'язує адміністративний суд до активної ролі у судовому засіданні з наступним обранням відповідного способу захисту порушеного права, ВС вказав на можливість для повного захисту прав, свобод та інтересів позивача задовольнити позов у невіршеній частині заявлених вимог шляхом зобов'язання ВККС України прийняти рішення за наслідками пройденого кваліфікаційного оцінювання позивача відповідно до ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Висновки. Проведене у цій статті дослідження дає підстави зробити наступні висновки.

1. Із питанням щодо забезпечення ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві безпосередньо пов'язане питання щодо меж розгляду судами позовних вимог, а також вимог апеляційної чи касаційної скарги, зокрема, право суду самостійно, з виходом за межі позовних вимог або вимог апеляційної чи касаційної скарги, застосовувати найбільш ефективний за даних обставин спосіб захисту прав позивача (скаржника).

Виходячи з основних засад адміністративного судочинства, зокрема, офіційного з'ясування усіх обставин у справі (п. 4 ч. 3 ст. 2 КАС України), ефективність вимагає від адміністративного суду проявляти активність, за загальним правилом, сприяти стороні (позивачу), зокрема, допомагати із визначенням правових підстав позову, збором доказів, а також у деяких випадках – з визначенням найбільш ефективного способу захисту прав, свобод та інтересів особи

2. Вимога забезпечення ефективного способу судового захисту права, свободи чи інтересу особи, зокрема, завдяки активній позиції адміністративного суду, яка ґрунтується, головним чином, на імперативних вимогах ч. 2 ст. 3 Конституції України (Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави) певною мірою може: конкурувати з конституційними принципами рівності та змагальності; викликати сумнів з точки зору дотримання принципу законності; ускладнювати необхідність врахування суспільних інтересів, відтак, вихід за межі позовних вимог можливий за наступних умов: а) лише у справах за позовами до суб'єктів владних повноважень (КАС України передбачає й інші види позовів, зокрема позови суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права та позови суб'єкта владних повноважень до суб'єкта владних повноважень), оскільки лише в цьому випадку відбувається захист індивідуального (приватного) права позивача; б) ефективний захист прав позивач неможливий у спосіб, про який просить позивач; в) вихід за межі позовних вимог повинен бути пов'язаний із захистом саме тих прав (предмет позову), щодо яких подана позовна заява.

3. Ефективність судового процесу, як невід'ємна складова вимоги щодо ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в адміністративному судочинстві, вимагає від суду: а) з'ясування повноважень особи, яка звернулася за судовим захистом (належність суб'єкта звернення); б) встановлення того, чи є відповідне право або інтерес порушеним (встановлення факту порушення; наявність спору); в) надання оцінки відповідності обраного позивачем правового обґрунтування позову (належності правової підстави), г) перевірка відповідності способу захисту порушеного права чи охоронюваного законом інтересу правовій підставі позову та виду правовідносин, у яких виник спір.

Суд самостійно може визначити правову норму, яку необхідно застосувати для вирішення спору, навіть щодо якої помиляються сторони, що слідує з принципу «*jura novit curia*» («суд знає закони»), який означає, що зазначення позивачем конкретної правової норми на обґрунтування позову не є визначальним під час вирішення судом питання про те, яким законом потрібно керуватися для вирішення спору; в окремих випадках такий підхід вимагає від суду вийти за межі позовних вимог або вимог апеляційної чи касаційної скарги.

4. У національній судовій практиці склалось два погляди на можливість відмови у позові з огляду на обрання позивачем неналежного (неефективного) способу захисту свого права: 1) обрання позивачем неналежного (неефективного) способу захисту права є самостійною підставою для відмови в

позові; 2) суд може самостійно обрати спосіб захисту порушеного права чи інтересу, який є ефективним, тобто таким, що відповідає змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням.

Недосконалість першого підходу зумовлена тим, що він є перешкодою у доступі до правосуддя у розумінні Конституції України та ст. 6 Конвенції, а також не відповідає завданням адміністративного судочинства, визначеним ст. 2 КАС України, оскільки позивач визначає предмет, підстави позову та спосіб захисту прав, який він просить визначити у рішенні, а обов'язком суду, який наділений повноваженнями застосувати належний та ефективний спосіб захисту прав, є установлення обґрунтованості позову та вирішення спору по суті заявлених вимог із визначенням належного та ефективного способу захисту порушеного, оспорюваного чи невизнаного права.

5. Національні суди застосовують три різних підходи при обранні позивачем неефективного (неналежного) способу захисту порушеного права чи інтересу: 1) констатують протиправність відповідного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень без фактичного поновлення у правах; 2) відмовляють у задоволенні позову; 3) залишають позов без розгляду.

Аналіз судової практики показує, що у деяких випадках констатація судами факту порушення суб'єктом владних повноважень права особи без визначення при цьому способу його поновлення може бути сумісним з вимогою ефективності судового захисту, зокрема, у разі добровільного поновлення суб'єктом владних повноважень права особи, якщо таке поновлення неможливе судом самостійно в силу об'єктивних причин або якщо позивач не визначив способу поновлення свого порушеного права і суд самостійно не знайшов підстав для цього.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-п/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-18#Text>.
3. Берназюк Я. Принцип змагальності судового процесу як складова права на справедливий судовий розгляд. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені ЕО Дідоренка. 2019. Т. 3. Вип. 87. С. 14-15.
4. Берназюк Я. Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком. Судово-юридична газета. 2020. URL : <https://bit.ly/2ZVENg0>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
7. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>.
8. Короєд С.О. Окремі нормативно-процесуальні перешкоди ефективності цивільного судочинства. Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право. 2014. Вип. 24. Т. 2. С. 53–56.
9. Постанова Верховного Суду від 18 вересня 2020 року у справі № 280/4380/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91643535>.
10. Постанова Верховного Суду від 19 травня 2020 року у справі № 2а-8336/10/1370. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89295805>.
11. Постанова Верховного Суду від 6 серпня 2021 року у справі № 805/1692/17-а. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98862066>.
12. Про адміністративну процедуру: проєкт Закону від 14.05.2020, реєстр. № 3475. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
13. Дніпровська Д. Навіщо перенапружуватися? Захист хоче дозволити суддям визначати стандарти доказування, але боїться. Закон і бізнес. 2021. № 50 (1556). URL : <https://zib.com.ua/ua/150016.html>.
14. Ухвала Великої Палати Верховного Суду 12 грудня 2018 року у справі № 802/2474/17-а. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77037429>.
15. Постанова Верховного Суду від 10 лютого 2021 р. у справі № 640/14623/20. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94802578>.

16. Постанова Верховного Суду від 18 березня 2021 року у справі № 826/3932/17. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95616239>.
17. Постанова Верховного Суду від 19 травня 2021 року у справі № 826/13229/16. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97075138>.
18. Постанова Верховного Суду від 31 липня 2018 року у справі № 826/11415/16. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75644221>.
19. Постанова Верховного Суду від 2 листопада 2018 року у справі № 826/22323/15. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77587092>.
20. Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2018 року у справі № 826/14323/16. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78077125>.
21. Постанова Верховного Суду від 14 лютого 2019 року у справі № 820/10582/15. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79846345>.
22. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року у справі № 18-рп/2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>.
23. Case of Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium: decision of the European Court of Human Rights, 12.10.1982, №6878/75, 7238/75. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Le%20Compte,%20Van%20Leuven%20and%20De%20Meyere%20v.%20Belgium%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-57521%22%5D%7D>.
24. Case of Gorou v. Greece: decision of the European Court of Human Rights, 20.03.2009, № 12686/03. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Gorou%20v.%20Greece%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-91848%22%5D%7D>.
25. Case of Boulois v. Luxembourg: decision of the European Court of Human Rights, 03.04.2012, № 37575/04. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Boulois%20v.%20Luxembourg%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-110164%22%5D%7D>.
26. Case of Sporrang and Lunnroth v. Sweden: decision of the European Court of Human Rights, 18.12.2004, № 7151/75, 7152/75. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Sporrang%20and%20%20v.%20Sweden%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D>.
27. Case of Benthem v. the Netherlands: decision of the European Court of Human Rights, 23.10.1985, № 8848/80. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Benthem%20v.%20the%20Netherlands%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D>.
28. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 грудня 2021 р. у справі № 370/2759/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86310237>.
29. Постанова Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 917/1739/17. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102170712>.
30. Постанова Верховного Суду від 23 жовтня 2019 року у справі № 761/6144/15-ц. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85467416>.
31. Постанова Верховного Суду від 30 січня 2020 року у справі № 904/1093/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87329888>.
32. Постанова Верховного Суду від 20 січня 2020 року у справі № 902/803/17. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86999015>.
33. Постанова Верховного Суду від 5 лютого 2020 року у справі № 924/196/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87422333>.
34. Про судові рішення у цивільній справі: постанова Пленуму Верховного Суду України від 18 грудня 2009 року № 14. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09>.
35. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>.
36. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
37. Постанова Верховного Суду від 17 лютого 2020 року у справі № 820/1961/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87624692>.
38. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 травня 2020 року у справі № 910/8322/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89825063>.

39. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 січня 2021 року у справі № 916/1415/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94803669>.
40. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 2 лютого 2021 року у справі № 925/642/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439652>.
41. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 квітня 2021 року у справі № 910/10011/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96695006>.
42. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 року у справі № 200/606/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483110>.
43. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 359/3373/16-ц. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101829985>.
44. Постанова Верховного Суду від 7 квітня 2021 року у справі № 924/199/20. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96145756>.
45. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 року у справі № 334/3161/17. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98483113>.
46. Окрема думка на постанову Великої Палати Верховного Суду від 22 червня 2021 року у справі № 334/3161/17. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98433105>.
47. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 вересня 2021 року у справі № 9901/897/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99890777>.
48. Бабій Р. Господарський процесуальний кодекс: настав час змін. Судово-юридична газета. 2021. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/192099-gospodarskiy-protseualniy-kodeks-nastav-chas-zmin>.
49. Окрема думка до ухвали Верховного Суду від 13 травня 2021 року у справі № 9901/897/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96977702>.
50. Додаткове рішення Верховного Суду від 20 листопада 2018 року у справі № 9901/637/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78002073>.