МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни **«Сучасні проблеми адміністративного судочинства України»** вибіркових компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти

262 Правоохоронна діяльність (Правоохоронна діяльність)

за темою № 8 – «Міжнародні та європейські стандарти адміністративної юстиції»

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО
Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

СХВАЛЕНО
Вченою радою факультету № 6
Протокол від 20 грудня 2023 року № 12

ПОГОДЖЕНО
Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 14 грудня 2023 року № 13

Розробники:
1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук Клубань Марія Володимирівна.

Рецензенти:
1. Перший заступник директора Національного наукового центру ,,Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г. О..
2. Доцент кафедри адміністративного права та процесу Факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент Казанчук І.Д.

План лекції

1. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства.
2. Міжнародні гарантії щодо права на справедливий судовий розгляд.
3. Європейські вимоги до забезпечення права на доступ до суду.

Рекомендована література:

Основна:

1. Адміністративне судочинство України: підручник / за аг. Ред.. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 700 с.
2. Пономаренко Г.А., Комзюк А.Т., Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Административная юстиция в Украине: учебное пособие / под общ. ред. А.Т. Комзюк. М.: Прецедент, 2009. 198 с.
3. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. – М.: Норма, 2001. – 274 с.
4. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції: автореф.дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2003. – 17 с.
5. Риков В. Д. Деякі питання створення адміністративної юстиції в Україні // Правова держава. – 1999. – Вип. 9. – С. 171 – 175.
6. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]: – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права /Навч. посібник/ За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 526 с.
8. Фесенко Л. І. Європейський досвід функціонування спеціалізованих судових органів. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. Вип.55. Одеса : Юридична літ-ра, 2010. С. 11–20. 5.
9. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 198 с.
10. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. Філософські та методологічні проблеми права. 2014. Вип. 1. С. 151-162.

Додаткова:

1. Адміністративне право України: підручник / під заг. ред. академіка С. В. Ківалова. – О.: Юрид. л-ра., 2003. – 892 с.
2. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: предмет, джерела, правовідносини // Наук. пр. Одес. нац. юрид. акад. – 2005. – № 4. – С. 3 – 9.
3. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х. , 2003. – 19 с.
4. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення і здійснення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2006. – 19 с.
5. Шемшученко Ю.Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К.: Укр. енцикл., 1998. – С. 47 – 48.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar) - http://scholar.google.com
2. Сайт «Научная сеть» - http//www.nature.ru/
3. Сайт «Brain Maps» - http://brain-maps.org/
4. Сайт «Cyberleninka» - https://cyberleninka.ru/
5. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. http://www.nbuv.gov.ua/

Текст лекції

1. <u>Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства.</u>

Процес інтеграції України в європейський правовий простір, що розпочався і триває, передбачає, серед іншого, повномасштабне реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Зокрема, розпочаті в Україні адміністративна та судова реформи, створення в Україні системи адміністративних судів, розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються із врахуванням в цих процесах міжнародних стандартів, окремих теоретичних положень доктрини та позитивного практичного досвіду зарубіжних держав.

Запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів своєю метою має гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Врахування здобутків європейських держав в сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідним для розробки і

вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

Розглядаючи питання стандартів адміністративного процесу, необхідно, перш за все, визначити такі ключові поняття, як адміністративна юстиція, адміністративний процес (та співвідношення цих понять), поняття європейського стандарту адміністративного процесу.

Як відомо, до визначення терміна „адміністративна юстиція" на сьогодні немає єдиного підходу. Зазначене словосполучення об'єднує в собі два поняття: administratio та justitia. В перекладі з латини administratioозначає „управління", „завідування", „керівництво"; justitia – „справедливість", „правосуддя", „судове відомство". (Хоча, як зазначає В.С.Нерсесянц, в сутності мова йде про одне й те саме поняття – про справедливість, що включає в себе правосуддя (і у вихідному значенні - судження по праву, і в похідному значенні судового вирішення спору згідно з правом, справедливістю). І за змістом, і за етимологією justitia виходить з поняття права (ius), означає наявність в соціальному світі правового начала і виражає його правильність, імперативність і необхідність). Багатоваріантність перекладу терміна justitia породила різні варіанти його тлумачення. Відповідно, в юридичній літературі сформувались три основні тенденції у розумінні адміністративної юстиції. А саме, адміністративна юстиція розуміється як :

особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (відповідно до цього підходу до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна зробити висновок, що в даному випадку наголос зроблено на розумінні терміна justitia як „справедливості". Іншими словами, справедливість при вирішенні спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян в сфері адміністративної діяльності);

самостійна галузь правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами

управління - тобто адміністративне судочинство. (Такий підхід є більш вузьким : до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. В такому розумінні наголос зроблено на розумінні терміна justitia як „правосуддя", яке, відповідно до положень сучасної правової доктрини, здійснюється виключно судами.);

не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. (Згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції).

М.Ю. Тихомиров пропонує розуміти під адміністративною юстицією 1). систему спеціалізованих органів, що здійснюють контроль за дотриманням законності в сфері державного управління; та 2). в більш вузькому значенні – особливий процесуальний порядок вирішення адміністративно-правових спорів між громадянином або організацією з одного боку, і державним органом – з іншого, при якому судові чи інші спеціально уповноважені державні органи розглядають скарги на дії органів державного управління і виносять рішення, обов'язкові для зазначених органів.

Зазначені три підходи до тлумачення терміна „адміністративна юстиція" відповідають трьом критеріям, що використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту: 1). матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів в сфері державного управління і відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом); 2). організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів; 3). формальному, що відповідає особливому порядку розгляду

спорів.

Оскільки ця стаття присвячена європейським стандартам адміністративного процесу, тобто особливостям саме процедури розгляду адміністративних справ судом, в нашому дослідженні ми звернемо увагу на адміністративну юстицію як на особливий процесуальний порядок розгляду спорів судом, як на судовий захист прав, свобод та правових інтересів учасників правовідносин, які виникають у сфері управлінської діяльності держави та місцевого самоврядування.

Відповідно до одного з визначень, що наведені в тлумачних словниках англійської мови, стандарт (standard) – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Зазначається, що слово стандарт (standard) утворює синонімічний ряд із словом критерій (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для перевірки якості певного об’єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики як правило або принцип чи ні.

Таким чином, стандарт – це певний зразок (еталон, модель), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об’єктів чи явищ.

Традиційним стало застосування поняття „міжнародні стандарти прав людини". Так, завдяки міжнародному визнанню норм Загальної декларації прав людини 1948 року, підписанню і ратифікації Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року в конституціях більше як 120 країн світу перелік, зміст і допустимі обмеження прав і свобод, які містяться в цих актах, перетворились на загальновизнані норми міжнародного права, тобто на міжнародні стандарти прав людини, яких мають дотримуватись всі країни світу. До системи міжнародних актів, що закріплюють стандарти прав людини, безумовно, належить і Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року, особливістю якої є встановлення механізму міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини, що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або Протоколів до неї. На нашу думку, стандарти судового адміністративного процесу

можуть розглядатися як складова частина міжнародних стандартів прав людини, оскільки покликані забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративна юстиція є важливою гарантією законності реалізації державними і місцевими органами, їх службовими особами встановлених повноважень; надає можливість визначити якість виконання встановлених для посадових осіб обов'язків; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; сприяє поновленню порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Отже, стандарти адміністративного процесу можна визначити як систему правових норм, принципів та правових звичаїв, що встановлюють обов'язковий (мінімальний) рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи реалізації таких прав.

Для розуміння поняття європейських стандартів, на нашу думку, необхідно брати до уваги поняття європейського правового простору. В правових дослідженнях пропонується визначати європейський правовий простір як правову систему у стані становлення, складовими якої є юридичні норми, принципи та стандарти, вироблені в рамках регіональних міжнародних організацій (Ради Європи, ОБСЄ, ЄС). Найважливішою складовою європейського правового простору в світлі захисту прав людини (як за критерієм кількості держав-членів, так і за переліком прав, що гарантуються) є Рада Європи. Саме в актах Ради Європи містяться детально регламентовані гарантії прав особи в судовому процесі, певні стандарти такого процесу, яким і присвячено цю статтю.

Разом з тим, термін „європейські стандарти адміністративного процесу" в контексті запропонованої теми для більш детального вивчення можна розглядати не тільки на рівні Ради Європи (розуміючи під такими стандартами положення Конвенції 1950 року та практику їх застосування Європейським судом з прав людини. Остання є надзвичайно важливою в аспекті тлумачення Конвенції, забезпечення уніфікованого застосування її норм всіма державами-учасницями та

суттєво впливає на формування єдиних європейських стандартів), а і на рівні правових систем окремих європейських держав, оскільки досвід останніх є цікавим з точки зору впливу на еволюцію європейських стандартів адміністративного процесу та практики їх втілення в національному законодавстві, національній судовій практиці та правовій доктрині.

Європейські стандарти адміністративного процесу, що випливають з положень Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року та практики Європейського суду з прав людини.

Реалізація принципу верховенства права є неможливою без забезпеченої можливості доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду. Особливого значення це набуває у відносинах у сфері адміністративного права: рішення чи дії, що є наслідком реалізації владних повноважень завжди мають безпосередній вплив на права і свободи, що захищаються Конвенцією про захист прав людини та основних свобод. Визнаючи особливу природу адміністративних актів держави-члени Ради Європи повинні забезпечити відповідність судових органів та процедур контролю за такими актами вимогам Конвенції, гарантувати їх ефективність.

Залишаючи за державами-членами право самостійно визначати межі та процедуру контролю за адміністративними актами, Рада Європи прагне виробити певні загальні стандарти адміністративного процесу з метою забезпечення захисту прав людини у відносинах з адміністративною владою. Закріплені в Конвенції загальні стандарти судового процесу конкретизуються в резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо вдосконалення законодавства держав-членів в сфері судового адміністративного процесу.

7-8 жовтня 2002 року Радою Європи була організована Перша Конференція Голів Вищих Адміністративних судів Європи під назвою „Можливість та сфера судового контролю над адміністративними рішеннями". Результатом Конференції стало прийняття її учасниками висновків, в яких вони виказали підтримку розпочатій діяльності Проектної групи з адміністративного права. Останній Комітетом Міністрів Ради Європи за пропозицією Європейського Комітету зі

співробітництва в сфері права доручено виробити загально прийнятний інструмент судового контролю за актами адміністративної влади.
На конференції було наголошено (а згодом відображено в документах Проектної групи з адміністративного права), що на рівні Конвенції про захист прав людини та основних свобод загальні стандарти судового адміністративного процесу закріплені в статті 13 та пункті 1 статті 6.

Однак, оскільки початково (це випливає з буквального тлумачення положень Конвенції) не передбачалось поширення статті 6 на розгляд адміністративних справ, застосування її щодо судового адміністративного процесу підлягає обґрунтуванню.

Відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції, „кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом". Право на справедливий судовий процес вважається одним з найважливіших прав, гарантованих Конвенцією. Воно включає в себе право на доступ до суду, рівність сторін у процесі, публічність судового розгляду та оголошення рішення чи вироку суду, обов'язковість виконання судового рішення, яке вступило в законну силу, та інше.

Таким чином, відповідно до тексту Конвенції реалізація прав, закріплених в пункті 1 статті 6, гарантується особі лише при визначенні судом її цивільних прав та обов'язків або при висуненні проти неї кримінального обвинувачення. Таким чином, застосування статті 6 до того чи іншого виду провадження залежить від того, чи належить предмет провадження, в значенні статті 6, до „цивільних прав і обов'язків" або до „кримінального обвинувачення".

Із розвитком прецедентної практики Суду, в процесі застосування автономного та еволюційного способів тлумачення норм Конвенції, все більше спорів між особою та державою (навіть якщо такі відповідно до внутрішнього законодавства належали до сфери публічного права) розглядались як такі, що стосуються визначення „цивільних прав та обов'язків".

Разом з тим, визнання спорів між фізичними та юридичними особами з одного

боку і органами державної влади – з іншого такими, що підпадають під сферу дії пункту 1 статті 6 Конвенції, визначає лише можливість звернення особи після вичерпання всіх національних засобів правового захисту до Європейського суду з прав людини. Проте основні принципи судового процесу, закріпленні в частині 1 статті 6 мають бути враховані національним законодавством та судовою практикою (із особливостями, що притаманні адміністративному процесу), оскільки забезпечують захист прав особи в судовому процесі і впливають на його ефективність.

Такого ж висновку дійшли учасники Першої Конференції Голів Вищих Адміністративних судів в Європі. У висновках за результатами проведеної Конференції було зазначено, що недивлячись на організаційні відмінності в різних державах, адміністративний процес має відповідати загальним стандартам, що закріплені в правових системах держав-членів, або процесуальним гарантіям, які прямо закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод, зокрема в статтях 6 та 13.

Відповідно до статті 13 Конвенції кожен, чиї права та свободи, викладені в Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі, недивлячись на те, що таке порушення здійснюється офіційними особами. Отже, орган, про який йде мова в цій статті не обов’язково є судом, проте важливо, щоб він міг забезпечити ефективний засіб правового захисту.

У тих випадках, коли зазначені функції захисту порушеного права здійснюються судовими органами, застосовуються більш жорсткі вимоги пункту 1 статті 6 Конвенції, яка поглинає собою статтю 13. Однак таке поглинання відбувається не в усіх справах. В окремих випадках стаття 13 надає додаткові гарантії, які випливають з вимоги ефективності засобу правового захисту: це можливість призупинення виконання оскаржуваного рішення чи дій адміністративного органу, якщо вони можуть призвести до невиправної шкоди, та покладення обов’язку на відповідний орган відшкодувати шкоду (у певних випадках), завдану порушенням прав, визначених Конвенцією.

З аналізу пункту 1 статті 6 Конвенції та окремих рішень Європейського суду з прав людини випливає, що систему права на справедливий судовий процес складають такі елементи, як : право на справедливий судовий розгляд, право на відкритий судовий розгляд (в тому числі публічне проголошення рішення), дотримання критерію „розумного" строку, незалежність та неупередженість суду, створеного на підставі закону. Однак систему цих елементів не можна, на нашу думку, вважати повною без врахування таких важливих факторів як можливість доступу до суду кожної особи у випадку виникнення спору з адміністративних правовідносин та ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) адміністрації.

Таким чином, з врахуванням положень статей 6 та 13 Конвенції система стандартів адміністративного процесу може бути представлена таким чином:

1. право на суд (як його прояв – право на доступ до суду);

2. право на справедливий судовий процес, що включає такі організаційні та процесуальні гарантії:

а) розгляд справи судом, створеним на підставі закону,

б) незалежність та неупередженість суду,

в) публічний розгляд справи та проголошення рішення суду,

г) справедливий судовий розгляд,

д) розгляд справи впродовж розумного строку;

3. ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади та дієвість судового рішення.

Міжнародні гарантії щодо права на справедливий судовий розгляд.

В суспільстві, заснованому на принципі верховенства права одним із засадничих прав є право на суд. Щодо „цивільних" справ це означає, що кожен має можливість подати в суд позов стосовно його цивільних прав чи обов'язків (Рішення ЄСПЛ від 21 лютого1975 в справі Golder v. United Kingdom, Publ. Court, Series A, vol. 18) ; в „кримінальних" справах це означає те, що жодна санкція не може бути застосована інакше як судом чи під контролем суду (Рішення ЄСПЛ від 27 лютого

1980 в справі Deweer v. Belgium, Publ. Court, Series A, vol. 35).

Проявом цього права є забезпечена можливість кожної особи звернутися до суду. Щодо адміністративних справ це право полягає в тому, що кожен, хто вважає, що втручання адміністративної влади у здійснення його цивільного права є незаконним, повинен мати можливість подати відповідну заяву в суд, який відповідає вимогам статті 6 Конвенції (Рішення ЄСПЛ від 23 вересня 1982 в справі Sporrong and Lönnroth v. Sweden, Publ. Court, Series A, vol. 52). Відповідно, кожен, хто вважає, що санкція, застосована щодо нього адміністративним органом, є незаконною, повинен мати можливість оскаржити накладення цієї санкції в суді. Таким чином, стаття 6 гарантує, зокрема, право на судовий перегляд адміністративних актів (в тому числі дії чи бездіяльності).

Як зазначено у доповіді Поля Лемменса, право на доступ до суду має бути ефективним. Ця вимога в складних справах включає в себе систему правової допомоги заявникам, які не мають змоги сплатити за послуги юриста (в цьому аспекті можна зазначити справу Європейського суду Airey v. Ireland від 9 жовтня 1979, в якій Європейський суд підкреслив, що в цивільному процесі надання правової допомоги не є абсолютно обов'язковим, як в кримінальному процесі. Однак, надання правової допомоги є необхідним у випадках, коли особа сама не може представляти свої інтереси або в разі, коли національний закон визнає юридичне представництво обов'язковим). В Попередньому проекті Рекомендації щодо судового перегляду адміністративних актів окрім правової допомоги наголошується також на прийнятності вартості звернення до суду для заявника та на достатні строки, встановлені для подання відповідної заяви.

Вимога ефективності також передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо того, як визначити юрисдикцію суду, як обрахувати строки подання скарги проти адміністративного акта), особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 в справі de Geouffre de la Pradelle v. France, Publ. Court,

Series A, vol. 253-B). Нарешті, у випадку, коли виконання оспорюваного акта вже розпочато, ефективність права доступу має передбачати можливість заявника вимагати припинення чи попередження його негайного виконання, а у випадку відхилення такої вимоги – проведення судового процесу з ретельністю, яку вимагають наявні обставини (Рішення ЄСПЛ від 23 липня 2002 в справі Janosevic v. Sweden, no. 34619/97).

3. Європейські вимоги до забезпечення права на доступ до суду.

Стаття 6 Конвенції вимагає, щоб вирішення спору здійснювалось трибуналом (tribunal). Відповідно до прецедентного права Європейського суду з прав людини „трибунал" характеризується (виходячи з автономного тлумачення цього терміна) здійсненням судових функцій, які полягають у вирішенні справ в межах визначеної компетенції на основі принципу верховенства права та за встановленою процедурою. „Трибунал" повинен також відповідати вимогам незалежності, зокрема, від виконавчої влади; неупередженості; терміну здійснення повноважень його членами; передбачати в своїй процедурі реалізацію гарантій, які встановлені статтею 6 (рішення Європейського суду з прав людини від 29 квітня 1988 у справі Belilos v. Switzerland, Publ. Court, Series A, vol. 132, p. 29).

Для існування справедливої та дієвої судової системи необхідним є забезпечення відповідного статусу та повноважень суддів, а також належного виконання ними своїх обов’язків. Беручи за основу мінімальні стандарти, визначені у Базових принципах ООН щодо незалежності судової влади (1985), в межах Ради Європи було прийнято Рекомендацію (94) 12 щодо незалежності, дієвості та ролі суддів. Серед іншого, її положення передбачають, що незалежність має гарантуватись шляхом забезпечення відповідної кількості суддів, безпеки їх перебування на посаді, належного навчання, відповідного штату працівників та матеріально-технічного забезпечення. Належний статус і оплата, співмірні із гідністю професії судді та його навантаженням, має також зміцнювати суддівський авторитет та престиж, забезпечуючи тим самим виконання судових рішень, особливо з боку адміністративних органів.

Згідно із Загальними принципами Європейської хартії про статус суддів, прийнятою під егідою Ради Європи у 1998 році кожного судді стосуються вимоги незалежності, неупередженості та компетентності (оскільки не може йти мова про незалежність судді, який не володіє достатніми знаннями та досвідом щодо предмету спору). Як зазначив суддя Вищого Адміністративного Суду Польщі в доповіді про ефективність судового контролю над адміністративними рішеннями, особливого значення ці якості набувають відносно суддів адміністративних судів через небезпеку впливу з боку виконавчої влади та практичну необхідність вузької спеціалізації.

В судовому процесі незалежність суду – це, перш за все, його можливість вирішувати справи без стороннього неналежного впливу. „Для з'ясування того, чи може певний орган вважатись незалежним, до уваги треба брати, зокрема, спосіб призначення його членів та строк їх повноважень, наявність гарантій від зовнішнього тиску та те, чи є фактично цей орган незалежним"(Рішення ЄСПЛ від 22 червня 1989 в справі Langborger v. Sweden, Publ. Court, Series A, vol. 155).

Стосовно неупередженості необхідно зазначити, що відповідно до усталеної практики Європейського суду неупередженість судді розглядається в світлі суб'єктивного критерію (у випадку звинувачення в упередженості та зацікавленості у прийнятті певного судового рішення конкретного судді в конкретній справі) та об'єктивного критерію (чи існують взагалі гарантії, достатні для того, щоб виключити обґрунтовані сумніви у неупередженості судді).

Проблема виникає, коли суддя через виконання різноманітних функцій вже має певну думку щодо вирішення справи по суті до того, як фактично розпочинається судовий розгляд такої справи (особливо це актуально в державах з організацією адміністративної юстиції за французькою моделлю). В одному з прецедентів Європейський суд визначив, що склад з п'яти членів Судового Комітету Державної Ради Люксембурга не відповідав вимогам неупередженого судового розгляду, оскільки четверо його членів попередньо брали участь підготовці думки Ради щодо проекту регламенту, який оскаржувався (Рішення ЄСПЛ від 28 вересня 1995 в справі Procola v. Luxembourg, Publ.Court, Series A, vol. 326).

За положенням пункту 1 статті 6 Конвенції було розглянуто небагато справ. Частково це пояснюється тим, що право на публічний розгляд справи є більш зрозумілим, ніж інші аспекти права на справедливий судовий процес.

Варто зазначити, що публічний судовий розгляд задовольняє не тільки інтереси сторін у справі, але також інтереси широкої громадськості – він забезпечує довіру до судових органів. Однак на сьогодні питання необхідності публічного судового процесу в кожній справі дискутується через можливість затягування судового розгляду.

За будь-яких обставин рішення суду повинно виголошуватись публічно. Зазначене положення пункту 1 статті 6 не повинно тлумачитись лише буквально. Воно включає в себе право сторін отримати копію судового рішення в їх справі, можливість кожного ознайомитись з судовим рішенням, щодо якого він має законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, яке містить не тільки певні усталені формули, для громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі.

Завдяки тлумаченню положень Конвенції Європейським судом з прав людини концепція справедливого судового розгляду зазнавала певних змін, еволюціонувала, і на сьогоднішньому етапі ця концепція являє собою систему елементів, до яких належать: процесуальна рівність (рівність можливостей) сторін; вимога вмотивованості судового рішення; надання правової допомоги стороні, яка її потребує і не має змоги самостійно собі її забезпечити, якщо це необхідно в інтересах правосуддя. Оскільки вимога вмотивованості судового рішення не викликає труднощів в її розумінні, а право на правову допомогу було розглянуто вище в аспекті права на доступ до суду, зупинимось більш детально на принципі рівних можливостей.

Принцип рівності можливостей

Цей принцип є найбільш важливим серед не сформульованих вербально принципів пункту 1 статті 6 . Згідно з ним кожна сторона під час розгляду справи повинна мати рівні можливості для представлення своєї справи в суді; суд має

дослідити аргументи кожної зі сторін, і жодна сторона не повинна мати певних вагомих переваг над протилежною стороною.

Розгляд судом адміністративної справи має відбуватись, таким чином, в межах змагального процесу. В принципі змагальності закладене поняття, згідно з яким кожна із двох сторін в судовому процесі має право отримувати інформацію про факти і аргументи, якими володіє інша сторона, а також користуватись однаковими можливостями надання відповіді іншій стороні. В адміністративних справах це передбачає також те, що особа повинна мати доступ до документів, що надає суду відповідний орган публічної влади.

В окремих випадках позивач (заявник) також повинен мати право отримати документи, що знаходяться у володінні органу публічної влади, але які останній не використовує в своєму захисті в суді і які не долучені судом до справи. Звичайно, факт порушення провадження в справі проти органу публічної влади не створює права особи на необмежений доступ до урядових документів. Обов'язок відповідного органу обмежується, на думку Європейського суду, лише тими документами, які мають відношення до скарги заявника.

Європейський суд з прав людини визнав порушення статті 6 у випадках, коли національні суди ухвалювали рішення, посилаючись на аргументи, про які заявникам не було нічого відомо; коли одній стороні було відмовлено в доступі до документів, що знаходились в справі; коли було відмовлено в можливості представити певні докази; коли Суд розглянув доводи лише однієї сторони, а також коли одна із сторін не була поінформована про дату, коли відбувалось слухання у справі проти цієї сторони.

До принципу рівних можливостей можна віднести також і право особи у випадку необхідності на безоплатний переклад.

Ключовим моментом в принципі рівних можливостей з точки зору Суду є те, що національні суди мають довести свою готовність забезпечувати ефективне здійснення гарантованих у статті 6 прав.

Взаємодія принципів змагальності та офіційності

Одним з проявів принципу рівних можливостей в судовому адміністративному

процесі, на нашу думку, є принцип офіційності, або об'єктивного дослідження обставин справи з боку суду. Відповідно до теорії адміністративного судочинства, суть зазначеного принципу полягає в тому, що адміністративний суд може за власною ініціативою залучити до провадження, дослідити та встановити правдивість всіх важливих для прийняття ним рішення фактичних обставин справи. Тобто поряд з активністю сторін в доведенні їх тверджень, за адміністративним судом також закріплюється ініціатива під час розгляду справи. На відміну від притаманного цивільному процесу принципу змагальності, принцип офіційності звужує не тільки рівень чистої змагальності сторін, але і впливає на порядок та форму використання в адміністративному судочинстві іншого принципу цивільного процесу – диспозитивності, відповідно до якого сторони самі приймають рішення стосовно ходу та змісту провадження. Необхідно проте зазначити, що за сучасним європейським адміністративним процесом адміністративний суд обмежений в його праві відхиляти клопотання сторін про долучення до справи певних доказів.

Розгляд справи впродовж розумного строку

Критерій розумного строку, про який йдеться у пункті1 статті 6, є суб'єктивним поняттям, що може варіюватись в залежності від того, які саме справи розглядаються – цивільні чи кримінальні. Складність справи, підхід органів влади до розгляду конкретної справи, окремі аспекти поведінки заявника, що могли вплинути на продовження строку розгляду, а також певні обставини, які виправдовують більш тривалий строк судового розгляду є тими факторами, які Європейський суд бере до уваги, з'ясовуючи, чи відповідає судова процедура стандартам „розумного строку".

Дотримання критерію „розумного строку" розгляду справ є проблемним питанням в багатьох державах. Це в рівній мірі стосується і адміністративних судів. Крім того, хоча це і не випливає з буквального тлумачення пункту 1 статті 6 Конвенції, в окремих державах обов'язковою є досудова стадія розгляду справи відповідним адміністративним органом. Таким чином, відповідність розгляду справи судом зазначеному критерію залежить від тривалості досудової процедури. Саме тому для захисту прав особи доцільним може бути обраховувати строки

розгляду з моменту подання скарги до відповідного адміністративного органу.

Європейський суд при розгляді скарг про перевищення розумних строків , про які йдеться в статті 6, також враховує строки виконання судового рішення, про що буде зазначено далі.

Право на ефективність судового захисту та дієвість рішення суду Одним з аспектів принципу верховенства права, на якому базується право на судовий розгляд, є принцип правової певності (legal certainty), який, зокрема, передбачає, що „якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватись сумніву" (рішення Європейського суду з прав людини у справі Brumărescu v. Romania [GC], № 28342/95, § 61, ЄСПЛ, 1999-VII від 28 жовтня 1999 року).

Відповідно до Рекомендації (2003) 16 щодо виконання адміністративних та судових рішень в сфері адміністративного права (Розділ II, пункт 1) у випадку невиконання адміністративним органом судового рішення в національному законодавстві має бути передбачена можливість примусового виконання, в тому числі шляхом судового наказу або накладення штрафу. В національному законодавстві, таким чином, має бути передбачено відповідальність адміністративних органів у випадку невиконання чи неналежного виконання судового рішення, а також відповідальність окремих посадових осіб цих органів. Відповідно до пункту 2 Розділу II зазначеної Рекомендації, у випадку, якщо згідно з рішенням суду адміністративний орган зобов’язаний сплатити певну грошову суму, він повинен зробити це протягом розумного строку. У випадку невиконання рішення суду розмір відсотку, який має сплатити адміністративний орган, не може бути меншим, ніж для приватних осіб в такому випадку.

Цікавою в аспекті зазначеного права є справа Hornsbyv. Greece (Рішення ЄСПЛ від 19 березня 1997 в справі Hornsby v. Greece, Rep.,1997-II), в якій заявники стверджували, що відмова адміністративних органів підкоритися рішенням Державної Ради (вищий орган адміністративної юстиції Греції порушила їх право на ефективний судовий захист своїх цивільних прав. В своєму рішенні (пункт 40) Європейський суд з прав людини наголосив, що згідно з усталеною практикою

пункт 1 статті 6 Конвенції гарантує кожному розгляд судом спорів щодо його цивільних прав і обов’язків; таким чином реалізується право на суд, важливим аспектом якого є доступ до суду, тобто право звернення до суду. Однак, як зазначив Суд, це право було б ілюзорним, якщо б правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов’язкове рішення залишалось недіючим на шкоду однієї з сторін. Важко уявити, що стаття 6, детально визначивши процесуальні гарантії прав сторін, залишила без захисту реалізацію судових рішень. Якщо вважати, що стаття 6 говорить тільки про доступ до правосуддя та судовий процес, це призвело б до ситуацій, що є несумісними