



Лученко Д. В.,
к. ю. н., доцент, доцент кафедри
адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)

УДК 342.92

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті проаналізовано основні документи Ради Європи, що мають значення в контексті проблем оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Також досліджено практику Європейського суду з прав людини із застосування Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року до справ, що стосуються оскарження рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації. Автор резюмує, що на сьогодні європейські стандарти у сфері адміністративного оскарження перетворилися на доволі складний комплекс вимог, які накладаються на державу як у аспекті правового регулювання даних питань, так і у аспекті забезпечення належного функціонування судової влади та доступу до правосуддя.

Ключові слова: адміністративне оскарження, Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, стандарти, публічне право.

Dmytro Luchenko. European Standards in the Sphere of Appeals Against Decisions, Actions or Inactivity of Public Authorities. – Article.

The article provides the analyses of the main acts of the Council of Europe, which are important in the context of problems of appeals against decisions, actions or inactivity of public authorities. The practice of the European Court of Human Rights on the application the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms to cases concerning appeals against decisions, actions or inactivity of public administration is also investigated. The author concludes that

modern European standards in the area of administrative appeal have turned into a rather complex set of requirements imposed on the state both in the aspect of legal regulation of these issues and in the aspect of ensuring the proper functioning of the courts and access to justice.

Keywords: administrative appeals, 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, standards, public law.

Лученко Д. В. Европейские стандарты в сфере обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий. – Статья.

В статье проанализированы основные документы Совета Европы, имеющие значение в контексте проблем обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий. Также исследована практика Европейского суда по правам человека по применению Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года к делам, касающимся обжалования решений, действий или бездействия публичной администрации. Автор резюмирует, что сегодня европейские стандарты в сфере административного обжалования превратились в довольно сложный комплекс требований, налагаемых на государство как в аспекте правового регулирования данных вопросов, так и в аспекте обеспечения надлежащего функционирования судебной власти и доступа к правосудию.

Ключевые слова: административное обжалование, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, стандарты, публичное право.

Європейські стандарти оскарження в адміністративно-правовій сфері становлять основу розвитку вітчизняного законодавства про судові і позасудові оскарження. Право на оскарження є важливою складовою забезпечення відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування перед населенням, що визнається одним із базових принципів адміністративного права в Європі [1] і знайшло свій вияв у багатьох документах Ради Європи та практиці Європейського суду з прав людини.

До основних документів Ради Європи, які мають значення в контексті проблем оскарження, можна віднести такі:

– Резолюцію (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.77 р. (далі – Резолюція (77)31) [2];

– Рекомендацію R (80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80 р. (далі – Рекомендація R (80)2) [3];

– Рекомендацію R (91)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.91 р. (далі – Рекомендація R (91)1) [4];

– Рекомендацію Rec (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001 р. (далі – Рекомендація Rec (2001)9) [5];

– Рекомендацію Rec (2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003 р. (далі – Рекомендація (2003)16) [6].

Резолюція (77)31 найбільш важлива задля розуміння поняття «адміністративного акта» у документах Ради Європи. Вона пропонує широкий підхід до цього поняття, яким охоплюються не лише акти адміністративних органів влади, але й будь-які заходи або прийняті рішення, які за своїм характером безпосередньо впливають на права або інтереси як фізичних осіб, так і юридичних, в ході здійснення публічної влади. Відповідно головним критерієм відмежування адміністративних актів від інших подібних актів є те, що ці акти приймаються у зв'язку зі здійсненням публічно-владних повноважень, незалежно від того, чи є суб'єктом цих повноважень орган державної влади або ж будь-який інший орган чи особа, яким ці повноваження делеговано. При цьому Резолюцією (77)31 не охоплюються акти, що приймаються за наслідками судової процедури, кримінального розслідування і законодавчого процесу (п. 10 пояснювальної записки до Резолюції).

Резолюцією (77)31 передбачено, що якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання. Звичайні засоби не охоплюють конституційну скаргу, звернення до омбудсмана чи міжнародних судових установ. Виходячи з п. 34 пояснювальної записки до Резолюції, ці засоби включають у себе звернення до органів, які компетентні переглядати адміністративні акти по суті, а отже, ідеться про оскарження цих актів у судовому і позасудовому порядку. Ці засоби повинні бути ефективними, тобто такими, що надають особі реальну можливість через оскарження домогтися перегляду цих актів. У п. 28 пояснювальної записки

до резолюції також наголошується на необхідності надання мотивації при ухваленні адміністративних актів, оскільки вивчення мотивів, якими керувався владний суб'єкт, є важливим для скажника при вирішенні питання доцільності оскарження акта.

У Рекомендації R (80)2, присвяченій дискреційним повноваженням органів публічної влади, вказується, що акт, прийнятий у ході здійснення дискреційних повноважень, підлягає контролю щодо його законності з боку суду або іншого незалежного органу. Такий контроль не виключає можливості попереднього контролю з боку адміністративного органу, уповноваженого приймати рішення щодо його законності та суті справи. Таким чином, контроль за адміністративними актами може відбуватися в порядку поступового адміністративного і судового оскарження цих актів, причому обов'язкова адміністративна скарга не є, відповідно до Рекомендації R (80)2, порушенням європейських стандартів (нагадаємо, в Україні адміністративна скарга має виключно факультативний характер), за умови, що відомчий контроль не перешкоджає судовому. Крім того, у пунктах 7, 10 Додатку до Рекомендації R (80)2 наголошується на необхідності мотивування адміністративних актів і на праві контролюючих органів на отримання інформації, пов'язаної з ухваленням певного публічно-владного рішення.

Згідно з п. 43 Додатку до Рекомендації R (80)2, метою контролю за адміністративними актами є забезпечення їх законності та «якості». Рекомендація R (80)2 чітко не пояснює, що слід розуміти під якістю адміністративного акта, але можна припустити, що йдеться, зокрема, про вимоги, що випливають з верховенства права (розумність, добросовісність, пропорційність, розсудливість тощо). Це означає, що при оскарженні подібних актів законність не повинна тлумачитись органами, які здійснюють контроль, суто формально; скажник повинен мати можливість посылатися не лише на невідповідність акта певній нормі закону, але й на порушення наведених вище принципів, які призвели до зниження «якості» адміністративного акта.

У Рекомендації Rec (2001)9 підкреслюється важлива роль позасудових засобів врегулювання спорів, що сприяє полегшенню доступу до правосуддя і зменшенню надмірного навантаження на суди. Інакше кажучи, судове провадження не має бути єдиним способом вирішення адміністративно-правових спорів. Держава має розвивати законодавство у напрямку того, щоб фізична або юридична особа, яка вважає,

що її права або законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень, мала можливість звернутися зі скаргою у позасудовому порядку й отримати ефективний правовий захист.

Рекомендація Res (2001)9 містить низку загальних вимог, яким мають відповідати позасудові засоби захисту прав та їх співвідношення із судовим розглядом адміністративно-правових спорів. Йдеться, наприклад, про необхідність забезпечення незалежності й неупередженості суб'єкта врегулювання спору, його справедливості, інформованість сторін спору про наявність позасудових засобів тощо. Крім того, ця рекомендація, як і Рекомендація R (80)2, передбачає, що внутрішній розгляд (у термінах вітчизняного законодавства йдеться про адміністративне оскарження та здійснення відомчого контролю) може бути обов'язковим і, тим самим, передувати зверненню до суду (розділ III Додатку до Рекомендації Res (2001)9).

Необхідно відмітити, що Рекомендація Res (2001)9 згадує про низку способів урегулювання спорів за участю адміністративних органів: внутрішній розгляд, мирова угода, арбітраж, примирення. В аспекті проблем оскарження сьогодні в Україні функціонує тільки інститут внутрішнього розгляду і обговорюється можливість запровадження арбітражу (третейського розгляду) і примирення у публічно-правових справах [7]. В цій роботі ми не ставимо за мету докладний аналіз цього питання. Зазначимо лише, що, по-перше, Рекомендація Res (2001)9 поширюється на всі види спорів з адміністративними органами (включаючи цивільно-правові), а не тільки адміністративно-правові спори, що потрібно враховувати при вирішенні вказаного питання, а по-друге, на нашу думку, на цьому етапі доцільно зосередитися на розвитку і вдосконаленні законодавства про адміністративне оскарження (в т. ч. й у напрямі ухвалення закону (кодексу) про адміністративну процедуру).

Рекомендація (2003)16 присвячена проблемі виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права. Зокрема, у Рекомендації містяться положення, які стосуються наслідків оскарження особою адміністративного акта. У розділі I Додатку до Рекомендації вказується, що якщо у законодавстві не передбачено, що подача апеляції на рішення автоматично зупиняє виконання даного рішення, приватним особам має бути надана можливість звернутися до адміністративних або судових органів з клопотанням про зупинення виконання оспорюваного рішення для захисту їх прав та

інтересів. При цьому ця правомочність (клопотати про зупинення рішення) має бути реалізована приватною особою у розумні строки, щоб не створювати без необхідності перешкод для діяльності адміністративних органів і забезпечити законну достовірність. Рекомендація (2003)¹⁶ окремо наголошує на необхідності гарантування права на оскарження примусового виконання рішень адміністративних органів (п. 2 розділу I Додатку до Рекомендації).

З другого боку, Рекомендація (2003)¹⁶ звертає увагу на обов'язок держави забезпечити виконання у розумний строк судових рішень, ухвалених відносно адміністративних органів. У разі невиконання цих рішень має бути встановлена процедура примусового забезпечення виконання, зокрема і через накладення судових заборон і штрафів. Слід зазначити, що ця проблема й досі залишається нагальною для України й тим самим визначає один із векторів розвитку законодавства про судові оскарження. Обмежені можливості судів у контролюванні виконання їх рішень суб'єктами владних повноважень, відсутність реальних засобів для приватних осіб домогтися такого виконання часто призводить до того, що носії публічної влади фактично саботують виконання даних рішень, не вчиняючи дій, що мають вчинити (наприклад, не приймаючи певні документи), не повертаючи зайво сплачені суми податків, загальнообов'язкових зборів, інших платежів тощо.

Рекомендація R (91)¹ містить положення, що стосуються оскарження рішень про застосування адміністративних стягнень. Йдеться не лише про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені КУпАП і Митним кодексом України, але й про накладення всіх стягнень, що належать до адміністративно-правової сфери, в т. ч. адміністративно-господарських санкцій, будь-яких адміністративних стягнень, що накладаються на юридичних осіб, санкцій, передбачених Податковим кодексом України, тощо.

Відповідно до принципу 8, закріпленого в Рекомендації R (91)¹, адміністративний акт про застосування санкцій підлягає щонайменше перевірці на законність перед незалежним і неупередженим юрисдикційним органом, створеним на підставі закону. Оскільки оскарження є однією з форм перегляду, а отже, особі, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, іншим зацікавленим особам, має бути гарантовано право на оскарження відповідного адміністративного акта. Рекомендація R (91)¹ говорить про перегляд з боку

юрисдикційного органу, яким може бути як судовий орган, так і орган у структурі виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Головною умовою є незалежність цього органу. Доведення законності застосування адміністративної санкції покладається на орган влади, що впливає з принципу 7 Рекомендації R (91)1, який передбачає обов'язок даного органу надати докази щодо інкримінованих діянь.

Слід звернути окрему увагу на те, що перегляд рішень про застосування адміністративних стягнень включає в себе перегляд справи по суті. Юрисдикційний орган, який здійснює перегляд, не повинен бути зв'язаним обставинами чи фактами, встановленими у такому адміністративному акті, а скаржник може апелювати щодо невстановлення чи неврахування певних обставин як підстави для його скасування.

Наведеними документами Ради Європи проблематика оскарження в адміністративно-правовій сфері не вичерпується. Для розуміння змісту і обсягу права на оскарження, порядку його реалізації важливі й інші рекомендації даного органу. Наприклад, Рекомендація R (84)5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про принципи цивільного судочинства, спрямовані на удосконалення судової системи, від 28.02.84 р. [8] не має прямого стосунку до судового адміністративного процесу (ми, як уже зазначалося, вважаємо надто радикальною позицію тих процесуалістів, які визначають адміністративний процес як різновид цивільного процесу, тим самим фактично стверджуючи існування лише двох галузей процесуального права – цивільного (цивілістичного) і кримінального процесу [9]). Не можна безапеляційно погодитися з думкою В. Комарова, що право на судовий захист у сучасних умовах має унітарну природу, на яку не впливають певні відмінності між справами, що виникають з цивільних і адміністративних відносин [10]. Проте положення Рекомендації R(84)5 можуть бути використані як відправні засади розвитку законодавства, яке регламентує здійснення правосуддя в адміністративних справах. Але йдеться про наділення суду повноваженнями у сфері боротьби із зловживаннями процесуальними правами (принцип 2), про важливість підготовчих дій суду (принцип 3), можливість у визначених законом випадках застосування письмового розгляду справи (принцип 4) тощо. Крім того, охарактеризовані вище рекомендації Ради Європи містять також чимало положень стосовно безпосередньої діяльності адміністративних органів, які можуть враховуватися у процесі тлумачення законодавства суб'єктами розгляду скарг при

вирішенні питання обґрунтованості останніх (публічність, пропорційність та ін.).

Ще більше значення для розуміння європейських стандартів адміністративно-правового оскарження має практика Європейського суду з прав людини. Нагадаємо, що згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [11] суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основних свобод та практику Суду як джерело права. Крім того, враховувати розуміння принципу верховенства права у практиці Європейського суду вимагає ст. 8 КАС України. Це означає, що аналіз рішень суду має не лише доктринальне значення і слугує підґрунтям для покращення правового регулювання (Ж. Марку вказує, що практика Страсбурзького суду суттєво вплинула на законодавство Франції про адміністративну процедуру, у т. ч. й на врегулювання розбіжностей, що є сферою адміністративного оскарження [12]), але й підлягає безпосередньому використанню суддями у процесі вирішення справ і через це впливає і на практику органів, які здійснюють публічне управління.

Адміністративно-правова проблематика зустрічається у практиці суду, яка стосується багатьох статей Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Ми зосередимось переважно на аналізі справ щодо порушень статей 6, 13 Конвенції, а також ст. 1 Першого Протоколу до Конвенції [13].

Згідно зі ст. 6 Конвенції кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Відповідно до ст. 13 Конвенції, кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Отже, практика Європейського суду з прав людини за цими статтями має безпосередній стосунок до питань судового і позасудового захисту прав і законних інтересів приватних осіб.

Стаття 1 Першого Протоколу до Конвенції передбачає, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах

суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Судом розглянуто чимало справ, які стосуються позбавлення особи майна чи обмеження у володінні майном, що виникло внаслідок ухвалення адміністративного акта, або відшкодування шкоди, завданої рішеннями у сфері публічного управління (наприклад, справа *«Гримковська проти України»*, яка стосувалася адміністративних рішень стосовно шкоди, спричиненої функціонуванням магістральної дороги М04 [14]) і під цим кутом дана практика важлива для цілей нашого дослідження.

Поширення вимог ст. 6 Конвенції на справи адміністративної юрисдикції потребує додаткового пояснення [15]. Під час розробки й ухвалення Конвенції, як випливає з буквального розуміння положень даної статті, передбачалося, що вона поширюватиметься саме на справи, що розглядаються в порядку кримінального й цивільного судочинства, про адміністративні справи не йшлося [16]. Однак згодом суд почав поступово розширювати своє розуміння ст. 6. У справі *«Цимерман і Штайнер проти Швейцарії»*, в якій йшлося про судове оскарження рішення адміністративного органу (оціночної комісії) щодо визначення розміру державної компенсації на користь заявників, Суд вказав, що у даному випадку права заявників підпадають під дію ст. 6, оскільки ці права є по суті приватними [17]. Аналогічна аргументація була наведена і у справі *«Церква села Сосулівка проти України»*. Серед інших подібних справ можна згадати: *«OVR проти Російської Федерації»* [18] щодо питань діяльності юридичних осіб публічного права – професійних об'єднань, створених на основі обов'язкового членства; справа *«Фельдебрюгге проти Нідерландів»* [19] – щодо припинення надання соціальних пільг у сфері медицини; справа *«Гавриленко проти Російської Федерації»* щодо нарахування та індексації соціальних пільг [20].

У справах, що стосуються притягнення до адміністративної відповідальності (і, відповідно, оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень), Суд вказав, що у деяких випадках ці справи можуть підпадати під дію ст. 6, якщо проступки, визначені в національному законодавстві як адміністративні, за своєю природою є кримінально-правовими, або характер обтяжень, які накладаються на особу настільки серйозні, що можна казати, що вона фактично притягнута до кримінальної відповідальності [21]. Так, у справі *«Енгель та інші проти Нідерландів»* ЄСПЛ вказав, що санкції, які передба-

чають позбавлення волі особи, є кримінальними [22]. Можна згадати також справу *«Malige проти Франції»*. У ній Суд визнав кримінальною санкцію з позбавлення права керування автомобілем, оскільки це право є дуже корисним у щоденному житті [23].

Кримінальний характер, у багатьох випадках, має конфіскація майна (наприклад, у випадку провадження господарської діяльності без ліцензії, порушення митних правил), використана як додаткове стягнення, особливо коли його вартість різко контрастує з розміром штрафу як основного стягнення (наприклад, справа *«Надточій проти України»* [24], справи *«Ярмола проти України»* [25], *«Плахтєєв та Плахтєєва проти України»* [26]).

При цьому Суд вважає, що за загальним правилом податкові спори (в т. ч. пов'язані з застосуванням податкових штрафів) за ст. 6 Конвенції не захищаються (приміром, справа *«Феррадзіні проти Італії»* [27]). Однак якщо податкові санкції є дуже обтяжливими і мають на меті покарати особу, що фактично перетворює їх на санкції кримінальні, то в такому випадку посилання на порушення ст. 6 є можливим. У справі *«Компанія Вестберга таксі проти Швеції»* Суд вказав, що теперішні податкові штрафи не є засобом фінансової компенсації витрат, які могли бути спричинені поведінкою платника податків. Адже головна мета відповідних положень законодавства – спонукати платника податків до виконання ним своїх юридичних обов'язків та покарати за ухиляння від них. Отже, такі стягнення мають запобіжний і каральний характер. Останній зазвичай є ознакою кримінального покарання. З огляду на це, Суд дійшов висновку, що загальний характер правових норм, які регулюють питання податкових штрафів, та мета стягнення, яке має водночас і запобіжний, і каральний характер, з достатньою очевидністю вказують на те, що – для цілей ст. 6 Конвенції – заявники обвинувачувалися в кримінальному правопорушенні [28].

У зв'язку з тим, що адміністративні стягнення можуть в окремих випадках розглядатися як кримінальні санкції, на подібні справи поширюється ст. 2 Протоколу № 7 Конвенції, відповідно до якої кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку. У подібних справах право особи на оскарження має бути гарантовано обов'язково. У справі *«Лучанінова проти України»* Суд вказав, що перегляд справи Головою Верховного Суду не може розглядатися як належне

забезпечення права на оскарження [29], оскільки в такому перегляді особа ні формально, ні фактично участі не бере. Інакше кажучи, це право повинно мати безпосередній характер, його реалізація не повинна бути обмежена дискреційними повноваженням органу чи посадової особи щодо вирішення питання про доцільність перегляду певного судового рішення (як це має місце при перегляді у порядку нагляду). Це стосується і справ, в яких рішення про застосування адміністративної санкції приймається уповноваженим адміністративним органом. У справі *«Штефанек проти Чеської Республіки»* Суд наголосив, що «хоча покладання на адміністративні органи влади функції розслідування і покарання за правопорушення... не суперечить положенням Конвенції, особа, якій висунуто такі обвинувачення, повинна, у зв'язку з ухваленим не на її користь рішенням, мати можливість звернутися до органу, здатного перевірити законність рішення з дотриманням процесуальних гарантій статті 6 (Конвенції)» [30].

У справі *«Лучанінова проти України»* Суд також відмітив, що право на оскарження не є абсолютним. З нього можуть бути винятки, зокрема, щодо незначних правопорушень. Відповідно, відсутність механізму оскарження у випадку накладення незначної адміністративної санкції (наприклад, попередження чи дрібного штрафу) не розглядається Судом як така, що порушує дух і букву Конвенції, а законодавство про адміністративні правопорушення, що передбачає подібні інститути, не є таким, що автоматично суперечить європейським стандартам. Це важливо враховувати при вирішенні питання доцільності, наприклад, надання права на оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, які не пов'язані з накладенням адміністративних стягнень. У випадку, коли негативний наслідок, який випливає з постанови у справі про адміністративне правопорушення, є незначним, відсутність можливості оскаржити постанову може бути виправданою. Коли ж цей наслідок є вагомим, а держава не передбачила належного механізму оскарження такої постанови або до суду (якщо постанова ухвалена адміністративним органом), або до вищого суду (якщо суб'єктом накладення стягнення є місцевий суд), то це є порушенням вимог ст. 2 Протоколу №7 Конвенції (справи *«Гуренко проти України»* [31], *«Дмитрій Анатолійович Плахов проти України»* [32], *«Христов проти України»* [33], *«Перетяка і Шереметьєв проти України»* [34]). Необхідно також відмітити, що у Методичних рекомендаціях щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів

(їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, затверджених Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини від 15.08.2006 р. [35], вказується, що наявність права на оскарження є складовою аналізу нормативно-правових актів на предмет їх відповідності ст. 13 Конвенції.

Другим вагомим моментом, на якому наполягає Європейський суд з прав людини, є вимога ефективності оскарження, яка стосується і судового, і адміністративного оскарження, оскільки ст. 13 Конвенції не присвячена виключно проблемам оскарження в судовому порядку. У справі *«Кадикіс проти Латвії»* Суд констатував порушення ст. 13 у зв'язку з відсутністю ефективного механізму оскарження адміністративного арешту [36]. У справі *«Солдатенко проти України»* Суд у контексті оскарження рішення про екстрадицію вказав, що саме по собі закріплення права на оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ст. 55 Конституції України, ст. 2 КАС України) не означає наявність ефективного механізму захисту прав. На думку Суду, забезпечити ефективний засіб юридичного захисту стосовно скарг на те, що рішення про екстрадицію становитиме порушення ст. 3 Конвенції, ці положення потенційно здатні, але за умови, якщо вони передбачають достатні гарантії. Такі гарантії могли б полягати, наприклад, у компетенції судів розглядати питання про відповідність екстрадиції вимогам ст. 3 і надалі призупиняти у тій чи іншій справі процедуру екстрадиції. Ця логіка (наведена також у рішенні у справі *«Байсаков проти України»* [37]) повертає нас до Рекомендації (2003)16, яка містить схоже положення про необхідність забезпечити можливість зупинення дії адміністративного акта внаслідок його оскарження. Більше того, невикористання особою національних засобів захисту (включаючи оскарження до адміністративного суду) може не розглядатися як порушення умов звернення до Суду, якщо ці засоби явно неефективні та недієві (справа *«Принц Ліхтенштейну Ганс-Адам II проти Німеччини»* [38]).

Право на справедливий суд, гарантоване ст. 6 Конвенції, передбачає також чітке визначення повноважень судів, які переглядають рішення судів першої інстанції, і, головне, чітке й послідовне втілення цих повноважень у практику. Свого часу Європейський суд з прав людини ухвалив низку рішень проти України за зверненнями осіб, яким не було належним чином гарантовано право на касаційне оскарження через суперечливість законодавства і правозастосовної практики,

що мала місце одразу після набуття чинності КАС України. У справі *«Буланов і Купчик проти України»* було зазначено, що Суд не вважає за необхідне за даних обставин досліджувати, чи мали Верховний Суд або Вищий адміністративний суд юрисдикцію вирішувати по суті скарги заявників. Важливо те, що заявники не отримали вирішення їхніх скарг, оскільки Вищий адміністративний суд відмовився слідувати ухвалам Верховного Суду, які визначили підсудність цих справ. Такі відмови не тільки позбавили заявників доступу до суду, але й поставили під сумнів авторитет судової влади. Отримавши остаточні ухвали Верховного Суду, який за конституційним статусом є найвищим судовим органом та який надає роз'яснення щодо застосування законодавства, заявники мали легітимні сподівання, що ці ухвали не могли бути піддані сумніву [39]. Аналогічна мотивація була наведена у справах *«Андрієвська проти України»* [40], *«Василів проти України»* [41] та ін.

У справі *«Горнсбі проти Греції»* Суд привернув увагу до проблеми виконання рішень, ухвалених проти адміністративних органів (на цьому, як уже зазначалося, робить наголос і Рекомендація (2003)16). Суд відмітив, що виконання рішення, ухваленого судом, має розглядатися як складова частина «судового розгляду», передбаченого ст. 6, – важливість цього принципу в контексті адміністративного провадження – обов'язок адміністративних органів виконати рішення найвищого адміністративного суду держави. Відповідно оскарження має бути ефективним тільки тоді, коли задоволення вимог скаржника закінчується швидким і повним виконанням ухваленого на його користь рішення.

Тож на сьогодні європейські стандарти у сфері адміністративного оскарження перетворилися на доволі складний комплекс вимог, які накладаються на державу як у аспекті правового регулювання даних питань, так і у аспекті забезпечення належного функціонування судової влади та доступу до правосуддя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Скусь и др.; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ «Сарат. акад. права», 2010. С. 425.
2. Рада Європи. Резолюція (77)31 Комітету міністрів державам – членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.77 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.

3. Рада Європи. Рекомендація R (80)2 Комітету міністрів державам – членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
4. Рада Європи. Рекомендація R (91)1 Комітету міністрів державам – членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.91 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
5. Рада Європи. Рекомендація Rec (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
6. Рада Європи. Рекомендація Rec (2003)16 Комітету міністрів державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
7. Коментарій к Федеральному закону «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» / отв. ред. С. К. Загайнова, В. В. Ярков. – М.: Инфотропик Медиа, 2011. 272 с.; Сало Л. Медиация як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XVI регіон. наук.-практ. конф., 8-9 лютого 2010 р. – Л.: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту, 2010. С. 140–142.
8. Рада Європи. Рекомендація R (84)5 Комітету Міністрів державам-членам про принципи цивільного судочинства, спрямовані на удосконалення судової системи, від 28.02.84 р.// Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. – Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
9. Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. – Х. : Право, 2011. С. 7.
10. Цивільне процесуальне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / В. В. Комаров, В. І. Тертишников, Є. Г. Пушкар та ін.]; за ред. В. В. Комарова. – Харків: Право, 1999. С. 162.
11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. 2006. №30. Ст. 260 (з наст. змінами і допов.).
12. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. С. 60.
13. Перший Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952 р. // Офіційний вісник України. 2006. №32. Ст. 2372.
14. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Гримковська проти України» від 21.07.2011 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.

15. Див. також: Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. – К., 2015. С. 5–7, 35–55.
16. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за загальною редакцією О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. С. 421.
17. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Цимерман і Штайнер проти Швейцарії» від 20.06.1983 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
18. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «OVR проти Російської Федерації» від 20.06.2000 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
19. Цит. за: Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за загальною редакцією О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. С. 431.
20. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Гавриленко проти Російської Федерації». URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/Rgavrilenkocase.html>
21. Щодо застосування ст. 6 Європейської конвенції з прав людини при розгляді справ про адміністративні правопорушення див. додатково: Бойко І. В. Застосовуваність статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді справ про адміністративні правопорушення // Вісник Національної академії прав. наук. 2016. №2 (85). С. 59–71.
22. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Енгель та інші проти Нідерландів» від 08.06.1976 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
23. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Маліге проти Франції» від 23.09.98 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
24. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Надточій проти України» від 15.05.2008 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
25. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Ярмола проти України» від 16.04.2009 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
26. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Плахтєєв та Плахтєєва проти України» від 21.03.2009 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
27. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Феррадзіні проти Італії» // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
28. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Компанія Вестберга таксі проти Швеції» від 27.07.2002 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
29. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Лучанінова проти України» від 09.06.2011 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.

30. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Штефанек проти Чеської Республіки» від 18.07.2006 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
31. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Гурепка проти України» від 09.06.2011 р. URL: <http://www.khpg.org/ru/index.php?id=1157025974>
32. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Дмитрій Анатолійович Плахов проти України» від 27.03.2012 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
33. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Христов проти України» від 19.02.2009 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
34. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Перетяка і Шереметєв проти України» від 21.12.2010 // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
35. Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини: метод. рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проєктів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 15.08.2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-06>
36. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Кадикіс проти Латвії» від 04.05.2006 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
37. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Байсаков проти України» від 18.02.2010 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
38. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Принц Ліхтенштейну Ганс-Адам II проти Німеччини» від 12.07.2001 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
39. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Буланов і Купчик проти України» від 09.12.2010 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
40. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Андрієвська проти України» від 01.12.2011 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.
41. Європейський суд з прав людини. Рішення у справі «Василів проти України» від 20.01.2011 р. // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. – Київ, 2012.

