



Ірина ВІНОКУРОВА,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України

ЄВРОПЕЙСЬКІ КРИТЕРІЇ РОЗУМНОГО СТРОКУ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ

Ключові слова: розумний строк розгляду справи, практика Європейського суду з прав людини, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод, адміністративне судочинство, публічно-правові відносини.

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, (далі – Конвенція) встановлює, що 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 розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.

Визначення «розумного строку розгляду справи» привертає до себе великий інтерес науковців та практиків, оскільки є одним з положень справедливості правосуддя. Значний внесок у дослідження положень Конвенції та практики Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) зробили Донна Гом'єн, Ю. Зайцев, Р. Куйбіда, В. Лутковська, В. Манукян, О. Пасенюк, І. Петрухін, П. Рабинович, Микеле де Сальвіа, В. Туманов та інші. Однак набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) відкриває нові можливості для дослідження проблем застосування адміністративними судами України відповідних положень Конвенції, а також практики Європейського суду.

Стаття 2 КАСУ закріплює, що завданнями адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб,

прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Статтею 8 КАСУ передбачено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; також суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду. Згідно з ч. 1 ст. 122 КАСУ адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у ній, якщо інше не встановлено цим Кодексом. При цьому у п. 11 ч. 1 ст. 3 КАСУ дається таке визначення терміна «розумний строк»: найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невідповідних зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Наведені норми підтверджують, що на національному рівні законодавець певним чином відобра-

жує норми Конвенції з урахуванням права на здійснення судового розгляду впродовж розумного строку.

Між тим, як слушно зазначає В.П. Паліюк, Конвенція має низку характерних особливостей, її положення містять чимало оціночних понять, а інколи — є досить абстрактними [1, 8]. Правильне розуміння цих норм розкривається у рішеннях Європейського суду. До того ж такі рішення носять обов'язковий характер не лише для учасників конкретного процесу, а й для всіх держав, які ратифікували Конвенцію.

Оскільки рішення Європейського суду є прецедентними, в них розрізняють твердження за принципом *ratio decidendi* (з лат.: підстава для вирішення), які містяться у мотивувальній частині рішення та носять обов'язковий характер, і твердження *obiter dictum* (з лат.: сказане між іншим), що є міркуваннями судді загального характеру, які можуть не мати прямого відношення до спірних питань у справі та не мають зобов'язальної сили. Важливим для застосування рішень Європейського суду у практиці українського судочинства є розуміння того, що самі твердження *ratio decidendi*, набувають прецедентного значення і для країн, в яких загалом не застосовується прецедентне право. Більше того, наявні спроби закріпити такі положення і в національному законодавстві України. Так, при розробці проекту Закону України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини» до його положень увійшло твердження про те, що: «суди застосовують при розгляді справи Конвенцію та практику Суду як джерело права» (ч. 1 ст. 17).

Що ж стосується закріпленого Конвенцією права кожного щодо розгляду судом справи протягом розумного строку, то його порушення стало розповсюдженою підставою для звернення осіб до Європейського суду [2, 87].

Аналіз практики Європейського суду щодо тлумачення положення «розумний строк» свідчить: в рішенні у справі «Броуган (Brogan) та інші проти Сполученого Королівства» він роз'яснив, що строк, який можна визначити розумним, не може бути

однаковим для всіх справ, і було б неприродно встановлювати один строк в конкретному цифровому виразі для усіх випадків. Таким чином, у кожній справі виникає проблема оцінки розумності строку, яка залежить від певних обставин.

У розумінні Європейського суду для визначення того, чи була тривалість певного строку розумною, передусім встановлюється початок цього строку та його закінчення. Строк, який слід брати до уваги у зазначеному відношенні, охоплює собою все провадження [3, 217–219]. Точкою відліку переважно є момент звернення до національного суду з позовом, хоча цей момент може настати і раніше, наприклад, якщо судовому розгляду має передувати попередній обов'язковий розгляд справи адміністративним (виконавчим) органом (*рішення у справі «Еркнер і Гофауер проти Австрії»*).

Моментом закінчення перебігу строку Європейський суд визнає ухвалення судом остаточного рішення або навіть момент повного виконання судового рішення. Що стосується національної практики, то Верховний Суд України своїм листом від 25 січня 2006 року № 1-5/45 надав таке роз'яснення: у цивільних, адміністративних і господарських справах перебіг провадження для цілей ст. 6 Конвенції розпочинається з моменту подання позову і закінчується винесенням остаточного рішення у справі.

Обов'язковість урахування цілої низки конкретних обставин справи при визначенні розумності строку зумовила також необхідність вироблення Європейським судом переліку взаємопов'язаних критеріїв.

По-перше, – це складність справи. При визначенні складності справи до уваги беруться характер фактів, які необхідно встановити, кількість свідків, можливе об'єднання справ, а також вступ у процес нових учасників. У деяких випадках надмірна складність справи іноді може слугувати виправданням тривалості процесу, але не є абсолютним фактором, який визначив би відсутність порушення вимоги «розумного строку» у випадку занадто тривалого розгляду.

По-друге, – поведінка заявника. Цікавим є те, що намагання заявника пришвидшити процес розгляду трактуватиметься як

обставина на його користь. Однак небажання з його боку прискорити процес не має вирішального значення. Суд покладає на заявника тільки обов'язок демонструвати готовність брати участь на всіх етапах розгляду, які безпосередньо його стосуються, утримуватись від використання заходів, що затягують процес, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для пришвидшення процедури слухання. Яскравим прикладом, коли поведінка заявників стала однією з причин тривалого розгляду спору, є рішення у справі «Чірікоста і Віола проти Італії», де 15-річний строк розгляду було визнано виправданим, оскільки самі заявники сімнадцять разів зверталися з проханням про відстрочення процесу і не заперечували проти шістьох перенесень розгляду, здійснених на підставі заяви іншої сторони у справі. Аналогічні численні приклади можна спостерігати і під час розгляду адміністративних справ адміністративними судами України в тих випадках, коли позивачі, належним чином поінформовані про час, дату та місце судового засідання, не з'являються на них і не забезпечують участь своїх представників, подають необґрунтовані клопотання про відкладення розгляду справ або не додають своєчасно витребуваних судом документів. Водночас використання усіх засобів оскарження, передбачених національним законодавством, не вважається Європейським судом таким, що свідчить про затягування строків розгляду справи через поведінку заявника.

По-третє, – поведінка судових та інших державних органів. До критеріїв затягування судового розгляду, що призводять до порушення розумного строку, належать: невинуватиме відкладення та зупинення розгляду у зв'язку з очікуванням результатів розгляду іншої справи; перерви в судових засіданнях у зв'язку із затримкою надання або збору доказів з боку держави; затримки з вини канцелярії суду або інших адміністративних органів; відстрочки, пов'язані з передачею справ з одного суду до іншого; затримки, пов'язані з доведенням рішень суду до відома сторін, а також з підготовкою та проведенням перегляду справ.

Так, застосовуючи цей критерій до розгляду справ адміністративними судами України, слід враховувати, що відповідно до ст. 122 КАСУ встановлено: адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у ній; при цьому згідно з ч. 3 ст. 107 КАСУ питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху. Проте зазначені строки, як і інші, пов'язані з розглядом справ, дуже часто порушуються адміністративними судами [4, 27]. Пов'язується це насамперед із недофінансуванням судів та їх вкрай надмірною завантаженістю, відсутністю достатньої кількості суддів і допоміжних працівників. Водночас такі проблеми в організації правосуддя притаманні не лише для України. Так, в рішенні у справі «Чірікоста та Віола проти Італії» Європейський суд зазначив, що навіть реформування Цивільного процесуального кодексу не змогло вирішити проблему функціонування судів в Італії, яка полягає в постійній нестачі засобів і персоналу на всіх рівнях судової системи. Проте, на думку Європейського суду, такі обставини не можуть слугувати виправданням надмірної тривалості розгляду, адже держава повинна нести відповідальність за належну організацію судової системи, здатної забезпечити розгляд справ упродовж розумних строків (*рішення у справі «Міласі проти Італії»*). В рішенні у справі «Ціммерман і Штайнер проти Швейцарії» Європейським судом було констатовано порушення ст. 6 у зв'язку з тим, що розгляд в одній інстанції апеляційної скарги у сфері адміністративного права тривав три з половиною роки і не було вжито відповідних заходів для усунення причини такої затримки, викликані нагромадженням нерозглянутих справ. Таким чином, держава не може виправдовувати затягування судового розгляду справ процедурними й іншими недоліками судової системи.

По-четверте, – важливість предмета розгляду та ступінь ризику для заявника, особливо якщо йдеться про справи, що потребують оперативного прийняття рішення, наприклад, справи, пов'язані зі станом здоров'я заявника, питаннями опіки над дітьми тощо.

Важливість гарантії розгляду справ упродовж розумного строку зумовила вироблення позиції Європейського суду щодо необхідності існування у національному законодавстві спеціальних правових інструментів, за допомогою яких заявник міг би оскаржити тривалість провадження у справі та пришвидшити її розгляд.

У багатьох європейських країнах уже розпочалося формування механізмів захисту прав осіб від надмірної тривалості розгляду справ у національних судах з метою приведення внутрішнього законодавства у відповідність до вимог Конвенції [5]. Так, на виконання рішення Європейського суду у справі «Кудла проти Польщі» у Польській Республіці прийнято Закон «Про порушення права сторони на розгляд справи без необґрунтованої затримки судового розгляду». Відповідно до цього Закону особа має право подати скаргу про порушення її права на своєчасний розгляд справи, якщо провадження у цій справі тривало довше, ніж це необхідно для встановлення юридичних та фактичних обставин справи, необхідних для розгляду справи. В Італії також діє так званий Закон Пінто, який передбачає національні засоби правового захисту у разі порушення розумної тривалості судового розгляду.

Відповідно до цих законів заява про відшкодування шкоди, завданої порушенням строків розгляду справи, має подаватися до суду вищого рівня аніж судовий орган, який допустив оскаржуване порушення. Питання про порушення строків розгляду справи судами вищого рівня вирішують безпосередньо ці самі суди. За наслідками розгляду заяви суд може ухвалити рішення про задоволення вимог і визнання факту порушення строку розгляду справи та відшкодування завданої особі шкоди.

Незважаючи на те, що запропоновані під час опрацювання проекту КАСУ пропозиції стосовно регламентування особливостей

розгляду справ щодо оскарження бездіяльності судів при розгляді ними справ не увійшли до остаточної редакції КАСУ, а відтак, положення українського національного законодавства не передбачають права учасників процесу оскаржувати надмірну тривалість провадження у справі та не гарантують права на відшкодування шкоди, завданої внаслідок необґрунтованого затягування розгляду справи в суді [6, 63], це не перешкоджає адміністративним судам відкривати провадження у таких справах і розглядати їх з урахуванням практики Європейського суду, що підтверджується відповідною судовою практикою. Зокрема, Округний адміністративний суд м. Києва при розгляді адміністративної справи за позовом Ч. до Голосіївського районного суду міста Києва, одна з позовних вимог якого була пов'язана з невиправданим зволіканням та порушенням встановлених процесуальним законодавством (статтями 107–109 КАСУ) строків щодо постановлення відповідної ухвали, виходив з того, що хоча чинне законодавство не передбачає спеціального механізму для оскарження бездіяльності суду чи надмірної тривалості провадження у справі, однак, на думку суду, особа може звертатися з позовами у такій категорії справ, виходячи з положень статей 8, 55 та 124 Конституції України, а також ч. 2 ст. 4, ч. 4 ст. 8 та п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ.

Приймаючи Рекомендацію № R (81) 7 щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя та Рекомендацію № R (84) 5 щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на удосконалення судової системи, Комітет міністрів Ради Європи виходив, зокрема, з того, що деякі процедури судочинства в певних випадках перешкоджають ефективному його здійсненню. Для уникнення зловживань з боку учасників процесу з метою затягування судового розгляду суд повинен активно сприяти забезпеченню пришвидшення судового розгляду, додержуючись при цьому неупередженості та процесуальних прав сторін. Зокрема, суд повинен бути наділений повноваженнями вимагати від сторін їх особистої присутності під час розгляду справи, надання ними необ-

хідних, на думку суду, пояснень, контролювати допит свідків.

Слід зазначити, що положення КАСУ щодо повноважень адміністративних судів відповідають вказаним вище рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи.

Позовні заяви сторін або заперечення сторін у справі повинні подаватися на максимальній ранній стадії судового провадження і в будь-якому випадку – до завершення його попереднього етапу у разі наявності такого.

Рекомендації К (84) 5 також пропонують державам розробити правила, які пришвидшуватимуть розгляд спорів у невідкладних випадках, у випадках, пов'язаних з неоспорованим правом, у випадках, пов'язаних із позовами щодо невеликих сум та з окремих категорій справ (у зв'язку з дорожньо-транспортними пригодами, трудовими спорами, питаннями щодо відносин між орендодавцем та орендарем житла, деякими питаннями сімейного права, зокрема встановленням і переглядом розміру аліментів).

Для цього передбачається використовувати такі заходи, як спрощені методи початку судового розгляду, проведення судового розгляду без засідань або проведення тільки одного засідання, здійснення, в залежності від обставин, виключно письмового або усного судочинства, заборона або обмеження деяких зауважень та пояснень, запровадження більш гнучких правил надання свідчень, здійснення провадження без перерв або лише з невеликими перервами, призначення судового експерта, якщо це можливо, до початку судового процесу.

А під час розгляду адміністративних справ строк прийняття судом рішень має бути розумним з точки зору складності відповідної справи та процедурних заходів чи з огляду на здійснені сторонами відстрочки їх вирішення, а також з урахуванням необхідності дотримання принципу змагальності сторін.

Що стосується цих слушних рекомендацій, мусимо визнати, що, на жаль, в сучасному процесуальному законодавстві Ук-

раїни вони не враховані повною мірою. Звичайно, деякі положення КАСУ викладені з використанням наведених рекомендацій, оскільки передбачають і спрощений початок судового розгляду (підготовче провадження), і можливість проведення судового розгляду без засідань в окремих випадках (в порядку письмового провадження). Але все ж таки, з точки зору адміністративної юстиції, втілення законодавчих новел, які б відповідали зазначеним рекомендаціям не частково, а повною мірою, набагато спростило б і прискорило розгляд адміністративних справ адміністративними судами України, а отже забезпечило більш ефективний захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Проте, незважаючи на певні недоліки, слід зазначити, що діюче процесуальне законодавство України, а саме КАСУ, наближається до європейських стандартів. Як вже зазначалось, КАСУ у ст. 122 містить правило про розгляд справи у розумний строк, а також у ст. 3 містить визначення терміна «розумний строк». Таким чином, крім традиційного встановлення граничних строків розгляду в КАСУ висувається додаткова вимога про необхідність дотримання критеріїв розумності строку для кожного випадку. Це означає, що адміністративна справа у нагальних випадках повинна бути розглянута якомога швидше, не чекаючи закінчення граничного строку, що відповідає вимогам Конвенції.

Процесуальне законодавство передбачає можливість продовження строків розгляду складних справ, що саме по собі не може вважатися порушенням вимог Конвенції щодо розумності таких строків. Зокрема, у складних справах адміністративні суди, в яких виник сумнів щодо конституційності закону чи іншого правового акта, оцінка якого віднесена до конституційної юрисдикції, відповідно до ч. 5 ст. 9 КАСУ уповноважені звертатися до Верховного Суду України для вирішення питання про внесення подання до Конституційного Суду України про неконституційність закону чи іншого правового акта.

Список використаних джерел:

1. Паліюк В.П. Застосування судами України Конвенції про захист прав людини та основних свобод / Паліюк В.П. – К.: Фенікс, 2004. – 264 с.
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна; за наук. ред. В.І. Шишкіна, Н.В. Александрової. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
3. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О.Л. Жуковської. – К.: ВІПОЛ, 2004. – 960 с.
4. Перепелюк В.Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики: посіб. / Перепелюк В.Г. – К.: Конус-Ю. – 272 с.
5. Гребенюк І.І. Проблема відшкодування шкоди, завданої перевищенням розумного строку розгляду справ у судах загальної юрисдикції у контексті статей 6 та 13 Конвенції про захист прав і основних свобод людини / І.І. Гребенюк, О.В. Соловйов // Офіційний сайт Міністерства юстиції України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>
6. Банчук О.А. Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства / О.А. Банчук, Р.О. Куйбіда – К.: «ІКЦ «Леста», 2005. – 113 с.

Ірина ВІНОКУРОВА

**ЄВРОПЕЙСЬКІ КРИТЕРІЇ РОЗУМНОГО СТРОКУ РОЗГЛЯДУ СПРАВ
ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ**

Резюме

Розглядаються правові критерії визначення розумного строку розгляду справи в суді та відповідність положень Кодексу адміністративного судочинства України й практики його застосування цим критеріям.

Ірина ВІНОКУРОВА

**ЕВРОПЕЙСКИЕ КРИТЕРИИ РАЗУМНОГО СРОКА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ
И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ СУДАМИ УКРАИНЫ**

Резюме

Рассматриваются правовые критерии определения разумного срока рассмотрения дел в суде, а также соответствие положений Кодекса административного судопроизводства Украины и практики его применения этим критериям.

Irina VINOKUROVA

**EUROPEAN CRITERIA OF REASONABLE TERM OF PROCEEDINGS
AND ITS USAGE BY ADMINISTRATIVE COURTS OF UKRAINE**

Summary

The legal criteria of reasonable term of proceedings determination and also accordance of Administrative Procedural Code of Ukraine regulations and enforcement practice to the mentioned above criteria are considered.