



Лариса Тацій,

кандидат юридичних наук,
суддя Харківського апеляційного
адміністративного суду

УДК 347.454

***Категорія «розумний строк»
в адміністративному судочинстві:
поняття та правова природа***

Конституційний Суд України у Рішенні від 30 січня 2003 р. (Справа про розгляд судом окремих постанов слідчого та прокурора) наголошує на тому, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, якщо воно відповідає вимогам справедливості та забезпечує ефективне поновлення в правах [17]. Отже, судочинство як форма відправлення правосуддя має чинитися за правилами, побудованими відповідно до зазначених вимог, з метою оперативного реагування на ті порушення, про які йдеться у зверненні до суду.

Завданням адміністративного судочинства за ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1]. Такий захист, а отже, і ефективне поновлення у правах не можливі без

дотримання встановлених законом строків на відповідну процесуальну дію, зокрема строків розгляду та вирішення справи. Адже останні дисциплінують суб'єктів судочинства, роблять процес динамічним і впорядкованим.

У сучасних наукових дослідженнях питанням установлення оптимальних процесуальних строків в адміністративному судочинстві приділяють увагу В. К. Колпаков [2], О. В. Кузьменко [4] та В. Г. Перепелюк [6]. Проблему визначення особливостей строків на певних стадіях адміністративного судочинства вивчає В. А. Липа [5]. З'ясуванню сутності процесуальних строків, установленню часових характеристик судового адміністративного процесу, систематизації строків, їх характеристиці як інституту адміністративного процесуального права присвятив дисертацію М. О. Сорока [18].

У своїх працях науковці зауважують, що при встановленні правил щодо строків розв'язання справ адмі-



ністративної юрисдикції законодавець оперує термінологією, запозиченою з текстів міжнародних нормативно-правових актів. Так, для визначення тривалості розгляду і вирішення конфліктів у КАС запропоновано вживати поняття «розумний строк», під яким згідно з п. 11 ч. 1 ст. 3 Кодексу розуміють найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. З наведеного випливає, що поняття «строк розгляду справи» та «розумний строк розгляду і вирішення адміністративної справи» не є тотожними. Очевидно, що розумність строку пов'язана із результатом правосуддя – досягненням справедливості й поновленням у правах. Строк розгляду справи є складовою строку розумного, бо останній містить час, упродовж якого справа розв'язується судами всіх інстанцій, термін, на який провадження у справі зупиняється, а також строк виконання судового рішення.

Досліджуваний термін використано у п. 1 ст. 6 Конвенції про захист права людини і основоположних свобод 1950 р., де задекларовано, що кожен у вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж *розумного строку* незалежним та безстороннім судом [3]. Однак Конвенція не містить інформації щодо тлумачення цього терміну. Лише через аналіз практики Європейського суду з прав людини, яка відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визнається джерелом права [8], можна дійти висновку про змістовне наповнення цієї правої кате-

горії. Щоправда, ця практика, як слушно зауважує М. О. Сорока, стосується кримінальних, цивільних, господарських справ та розгляду справ про адміністративні правопорушення. Проте її опрацювання має значення для визначення способів удосконалення законодавства про адміністративне судочинство [19, с. 964].

Так, у рішеннях в справах «Кудла проти Польщі», «Мікулич проти Хорватії», «Єрмакова проти Росії» або «Паскал проти України» Європейський суд з прав людини відзначає, що критерій «розумний строк» є суб'єктивним і може зумовлюватися (а) складністю справи, (б) поведінкою заявника й відповідних органів влади, а також (в) залежати від значущості для заявника питання, що розглядається судом [11, 12, 13, 16]. Отож, обґрунтованою виглядає позиція Н. Б. Писаренко та В. А. Сьоміної, які вважають, що розумність тривалості судового провадження треба оцінювати у світлі обставин конкретної справи [7, с. 56].

Питання щодо складності справи (як і питання щодо строку, протягом якого справа підлягає вирішенню) має розв'язуватися в її розгляді з огляду на те, які додаткові процесуальні дії необхідно вчинити, щоб отримати докази: призначити експертизу, допитати свідків, одержати висновки спеціалістів тощо. Процедура вчинення цих дій описано в законі, відповідно до якого все, що відбувається в розгляді справи, перебуває під контролем суду. Тож відповідальність за несвоєчасне виконання процесуальних дій покладається на суд. Такий висновок збігається із позицією Європейського суду з прав людини. Приміром, у рішенні в справі «Вергельський проти України» зазначено, що відкладення розгляду справи, призначення і проведення експертизи, участь судді в розгляді інших справ, повернення кримінальної справи прокуророві з метою усунення

допущених порушень кримінально-процесуального законодавства самі по собі не суперечать чинному законодавству, але не можуть призводити до порушення права особи на судочинство в розумний строк [15]. А в рішенні у справі «Капуано проти Італії» прямо відзначено, що саме суд «залишається відповідальним за підготовку справи до розгляду та швидкий хід процесу» [21].

Як свідчить судова практика, поведінка позивача суттєво впливає на тривалість розгляду справи. Згідно з ч. 2 ст. 49 КАС особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися своїми процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Однак трапляються випадки, коли саме позивач заявляє численні й необґрунтовані клопотання, оскаржує всі процесуальні рішення тощо, внаслідок чого стає неможливим розв'язати справу у найкоротший строк.

Яскравим прикладом, коли поведінка заявників стала однією з причин тривалого розгляду спору, є справа «Чірікоста і Віола проти Італії», де 15-річний строк розгляду визнано Європейським судом з прав людини виправданим, оскільки самі заявники 17 разів зверталися з проханням про відстрочення процесу й не заперечували проти 6 перенесень судових засідань, здійснених на підставі заяви іншої сторони у справі [22].

Частково проблему недотримання строків розгляду справи внаслідок зловживання позивачем своїми процесуальними правами суд може розв'язати, використовуючи всі закріплені в КАС процедури. Наприклад, відповідно до ч. 6 ст. 118 КАС оскарження ухвали з питання забезпечення адміністративного позову не перешкоджає його подальшому розгляду. Отже, до апеляційного суду можна направити оскаржувану ухвалу із виділеним матеріалом й продовжити розгляд справи. Водночас оскарження

ухвали про залишення позову без руху вимагає надання апеляційному суду всіх матеріалів у справі. Тому суд першої інстанції повинен виважено ставитися до постановлення подібного рішення й виносити його лише в тих випадках, коли хиби позовної заяви перешкоджають відкриттю провадження і їх не можна усунути під час розгляду справи.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях крім поведінки заявника аналізує і поведінку органів влади. Основними причинами утривалення розгляду справ з вини держави є велике навантаження на суди, їх недофінансування, відсутність достатньої кількості суддів і працівників апарату суду.

Схожі проблеми в організації правосуддя виникають не тільки в Україні. Свого часу Європейський суд із прав людини зазначав, що навіть реформування Цивільного процесуального кодексу не розв'язало реальної проблеми функціонування судів в Італії, яка полягала в постійній нестачі засобів і персоналу на всіх рівнях судової системи. Подолання цих труднощів, на переконання суду, є завданням кожної з держав – учасниць Ради Європи, адже вони зобов'язані організувати свою правову систему так, щоб забезпечити додержання п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, зокрема щодо вимог про судовий розгляд упродовж розумного строку.

Таку ж саму позицію Європейський суд із прав людини демонструє в рішеннях у справах, порушених за зверненнями громадян України. Наприклад, у розгляді справи «Павлюлінець проти України» український уряд пояснював, що затримки в касаційному провадженні було спричинено зростаючою кількістю скарг, які перебували у Верховному Суді України. На що Європейський суд зазначив, що Конвенція покладає на держави-учасниці обов'язок організувати свою

судову систему таким чином, щоб дозволяти судам діяти відповідно до вимог п. 1 ст. 6 Конвенції. Навіть більше, суд зауважив, що уряд не зміг надати жодного прикладу заходу чи то методологічного, чи то структурного характеру, який відображав би бажання держави розв'язати озвучену проблему [14].

Заслужують на увагу висновки Верховного Суду України щодо підстав настання відповідальності держави за утривалення судового провадження. Проаналізувавши матеріали справ, у вирішенні яких допущено порушення розумних строків, Суд констатував, що, таке порушення обумовлено призначенням судових засідань з великими інтервалами, зволіканням у передаванні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиттям заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів, повторним направленням справи на новий судовий розгляд [20].

За прецедентною практикою Європейського суду з прав людини процедура виконання рішень суду є невід'ємною частиною судового розгляду. Отож, порушенням розумного строку також вважається тривале невиконання судового рішення з вини державних органів.

У відомій справі «Хорнсбі проти Греції» Європейський суд із прав людини відзначив, що право на суд, гарантоване п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, стало б ілюзією, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судове рішення залишалося недіючим на шкоду одній зі сторін. Складно уявити, що ст. 6, докладно описуючи надані сторонам процесуальні гарантії – справедливий, публічний і швидкий розгляд, – залишила би реалізацію судових рішень без захисту. Якщо вважати, що ст. 6 гово-

рить тільки про доступ до правосуддя і судового процесу, то це, імовірно, призвело б до ситуації, несумісних із принципом верховенства права. На переконання суду, виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, повинно розглядатись як невід'ємна частина «суду» в розумінні ст. 6 Конвенції [10].

В Україні висловлюються сподівання, що розв'язанню проблеми невиконання рішень судів сприятиме повноцінне запровадження механізмів, описаних у Законі України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Цим Законом на Державне казначейство України покладено обов'язок виплачувати присуджені рішеннями судів суми, якщо боржники (державні органи, державні підприємства або підприємства, примусова реалізація майна яких забороняється) не сплатять їх у встановлений строк. Затримка у виплатах, допущена казначейством, за Законом тягне виплату ще й додаткових компенсацій особам, на користь яких ухвалено виконувани рішення [9].

Підсумовуючи викладене, відзначмо, що визначення терміна «розумний строк», закріплене в КАС, сформульовано з урахуванням позицій щодо його тлумачення, висловлених у рішеннях Європейського суду з прав людини. Вбачаємо за доцільне дещо уточнити цю дефініцію, внівши в її текст інформацію відносно тих обставин, якими може зумовлюватися цей строк. У такому випадку розумний строк визначатиметься як обумовлений складністю адміністративної справ, а також поведінкою осіб, які беруть у ній участь, найкоротший строк її розгляду і вирішення, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України : прийн. Верховною Радою України 06.07.2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : [монографія] / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Чернівці : Місто, 2011. – 384 с.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.
4. Кузьменко О. В. Процесуальні строки адміністративного судочинства / О. В. Кузьменко, А. В. Баб'як // Держава і право : зб. наук. пр. – Випуск 22. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2003. – С. 215–221.
5. Липа В. А. Особливості строків на стадіях проваджень адміністративного судочинства / В. А. Липа // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 3. – С. 61–73.
6. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики : [посіб.] / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2007. – 272 с.
7. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : [монографія] / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 136 с.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
9. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 17. – Ст. 158.
10. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Хорнсби (Hornsby) против Греции» от 19.03.1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.echr.ru/documents/doc/2461496/2461496.htm>
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кудла проти Польщі» від 26.10.2000 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2000. – № 2. – С. 217–223.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мікулич проти Хорватії» від 07.02.2002 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2002. – № 2. – С. 99–112.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Єрмакова проти Росії» від 23.09.2004 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 12. – С. 24–26.
14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Павлюлінець проти України» від 06.09.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/19612>
15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Вергельський проти України» від 12.03.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/19614>
16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Паскал проти України» від 15.09.2011 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2012. – № 3. – С. 46–64.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30.01.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – Ст. 245.
18. Сорока М. О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. О. Сорока. – Ірпінь, 2011. – 190 с.
19. Сорока М. О. Сутність терміну «розумний строк» у судовому адміністративному процесі / М. О. Сорока // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 962–967 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FR/2011-1/11stosap.pdf>



20. *Щодо перевищення розумних строків розгляду справ* : лист Верховного Суду України від 25.01.2006 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v5_45700-06

21. *Eur. Court H. R., Capuano v. Italy, judgment of 25 June, 1987.* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.echr.coe.int>

22. *Eur. Court H. R., Ciricosta and Viola v. Italy, judgment of 4 December, 1995* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.echr.coe.int>

Таций Л. В. Категорія «розумний строк» в адміністративному судочинстві: поняття та правова природа

У статті проаналізовано рішення Європейського суду з прав людини, у яких надано тлумачення терміна «розумний строк», й на підставі цього сформульовано відповідну дефініцію. Останню порівняно з визначенням, закріпленим у Кодексі адміністративного судочинства України, та висловлено пропозиції щодо його уточнення.

Ключові слова: адміністративне судочинство, розумний строк розгляду і вирішення адміністративної справи.

Таций Л. В. Категория «разумный срок» в административном судопроизводстве: понятие и правовая природа

В статье проанализированы решения Европейского суда по правам человека, в которых толкуется термин «разумный срок», и на основании этого сформулирована соответствующая дефиниция. Последняя сопоставлена с определением, закрепленным в Кодексе административного судопроизводства Украины. Высказаны предложения относительно уточнения этого определения.

Ключевые слова: административное судопроизводство, разумный срок рассмотрения и разрешения административного дела.

Tatsiy L. Category «reasonable time» in administrative proceedings: the concept and legal nature

The judgment of the European Court of Human Rights, in interpreting the term «reasonable time» are analyzed in the article and on this basis to formulate appropriate definition. This definition is compared with the definition set out in the Code of Administrative Court Procedure. Suggestions for clarification of this definition are proposed.

Key words: administrative proceedings, a reasonable period of consideration and resolution of the administrative case.