

кандидат юридичних наук, заступник голови
Харківського апеляційного адміністративного суду

ПОНЯТТЯ «РОЗУМНИЙ СТРОК» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ ЯК ГАРАНТІЯ НАЛЕЖНОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ

У статті продемонстрована важливість дотримання розумних строків для здійснення правосуддя. На основі положень Кодексу адміністративного судочинства України та практики Європейського суду з прав людини розкриті основні критерії оцінювання розумності строку розгляду справ.

Ключові слова: строк розгляду справи, розумний строк розгляду справи, адміністративне судочинство, правосуддя, практика ЄСПЛ.

В статті продемонстрована важливість дотримання розумних строків для здійснення правосуддя. На основі положень Кодексу адміністративного судочинства України та практики Європейського суду з прав людини розкриті основні критерії оцінювання розумності строку розгляду справ.

Ключевые слова: срок рассмотрения дела, разумный срок рассмотрения дела, административное судопроизводство, правосудие, практика ЕСПЧ.

The importance of following a reasonable time for a fair trial is demonstrated in this article. The basic criteria for assessing a reasonable time are analyzed on the basis of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and ECHR case-law.

Key words: a reasonable time of the proceedings, administrative proceedings, justice, ECHR case-law.

Основними завданнями адміністративного судочинства є:

по-перше, ефективний судовий захист прав людини від порушень з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права і права кожного на справедливий судовий розгляд;

по-друге, збільшення довіри до суду та доступність правосуддя.

У абз. 10 п. 9 Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. у справі № 1–12/2003 наголошується, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах.

© Тацій Л. В., 2013

Судочинство має бути справедливим, і вимога справедливості, чесності стосується також всієї процедури, у тому числі й часу, потрібного для розгляду та вирішення справи.

Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин неможливий без дотримання встановлених законом строків на відповідну процесуальну дію, зокрема строків розгляду та вирішення справ.

Водночас строки дисциплінують суб'єктів адміністративного судочинства, роблять процес динамічним і впорядкованим.

Оскільки строки на вчинення певної процесуальної дії мають надзвичайне

значення у сфері захисту порушених прав та інтересів учасників правовідносин, міжнародно-правові акти з прав людини акцентують на цій обставині особливу увагу міжнародного співтовариства.

Зокрема, у ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини передбачено, що кожна особа при вирішенні питання щодо її цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти неї, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж **розумного строку** незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

Європейський суд з прав людини, переглядаючи рішення національних судів, вказує на порушення розумного строку, внаслідок чого сформована численна практика щодо питання застосування положень ст. 6 Конвенції саме в частині оцінки розумності строку, у тому числі, судового розгляду справ.

При цьому слід враховувати, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» практика Європейського суду становить джерело права при розгляді справ українськими судами. Аналогічна правова норма міститься і у ч. 2 ст. 8 КАС України.

Отже, питанню строків розгляду справ приділяється особлива увага з боку міжнародних організацій і міжнародного співтовариства.

У КАС України вперше на законодавчому рівні визначено поняття розумного строку.

Так, відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС України розумний строк визначено як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Однак критерій розумного строку залишається складним у правозастосовній практиці, оскільки носить суб'єктивний характер та є за своєю суттю оціночним судженням.

Суб'єктивними чинниками виконання вимоги щодо розумного строку можуть слугувати різні фактори, такі як складність справи, особливі обставини, поведінка всіх суб'єктів судового процесу.

Так, у справі *Зімермана і Штейнера* Суд зазначив, що до уваги повинні братися «складність фактичних або юридичних питань, піднятих у справі, поведінка заявників та компетентних органів і те, що було поставлено на карту для перших; крім того, лише затримки з боку держави можуть виправдовувати висновок про невиконання вимоги про дотримання “розумного строку”» («*Zimmerman and Steiner v. Switzerland*», §24).

У справі «*N. В. проти України*» Суд зазначив, що «розумність тривалості розгляду справи має визначатися в світлі обставин справи, а також з огляду на наступні критерії: складність справи, поведінка заявника та компетентних органів, важливість предмета розгляду для заявника» («*N. В. проти України*», 3 квітня 2008 року, §40).

Таким чином, Європейським судом з прав людини сформовано основні чотири критерії оцінювання розумності строку розгляду справ, а саме: 1) складність справи; 2) поведінка заявника; 3) поведінка органів державної влади (насамперед суду); 4) важливість справи для заявника.

Поряд з тим, що адміністративне процесуальне законодавство містить положення про «розумні строки», в КАС України додатково обмежено максимальні (граничні) строки розгляду справ, які покликані дисциплінувати як суд, так і інших учасників адміністративного процесу.

Так, відповідно до частини першої статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що адмі-

ністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Крім того, щодо окремих справ законодавець встановив спеціальні, скорочені строки, чим підкреслив особливу значимість цих справ та необхідність їх захисту у найкоротший термін (виборчі справи; справи з приводу проходження публічної служби; з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності тощо).

На мою думку, поняття строку «розгляду справи» та «розумного строку розгляду і вирішення адміністративної справи» не є тотожними, оскільки сам строк розгляду справи є складовою «розумного строку», одним із етапів.

Наведене узгоджується з практикою Європейського суду та самим значенням поняття, наведеним законодавцем у п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС України, в яких, підкреслюється, що розумним є строк достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

А відтак, розумність строку пов'язана з кінцевим результатом, на яке направлено правосуддя, – досягненням справедливості в дії – поновлення прав.

Таким чином, строк розгляду справи повинен розглядатись як складова розумного строку відновлення справедливості, до якого входять і строк розгляду справи всіма інстанціями, і строк, на який провадження у справі зупиняється, а також враховувати, що судом касаційної інстанції справа може бути направлена на новий розгляд, у зв'язку з чим спори фактично залишаються невирішеними по декілька років. Доцільно, на мою

думку, враховувати також і строк виконання судового рішення.

Таким чином, хоча у КАС України і встановлені конкретні максимальні строки розгляду справи, їх дотримання не можна вважати єдиним критерієм для визначення розумності часу розгляду.

Розглядаючи окремо чинники, які впливають на дотримання строків розгляду справ, слід зупинитись окремо на деяких із них.

Так, критерій складності справи, як і саме поняття «розумний строк», є оціночним судженням, при якому слід враховувати дійсну необхідність у проведенні додаткових процесуальних дій, таких, як призначення експертизи, допит свідків, отримання висновків спеціалістів.

Але необхідність вжиття таких процесуальних заходів повинна бути дійсно необхідною і в той же час обумовленою межами законодавчих приписів.

При цьому, у п. 116 рішення ЄСПЛ від 12.03.2009 у справі «Вергельський проти України» зазначено: «розумність тривалості провадження має оцінюватись у світлі конкретних обставин справи та з урахуванням таких критеріїв, як складність справи, поведінка заявника та відповідних органів». При цьому ЄСПЛ зазначає, 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 (рішення ЄСПЛ від 13.07.1983 у справі «Цимерман і Штайген проти Швейцарії»).

Цікавим та важливим для практичної діяльності є питання проведення експертиз, які зазвичай забирають багато часу. З цього питання Суд зазначив, що «експерти працюють в межах судового розгляду, який контролюється суддею. Він залишається відповідальним за підготовку справи до судового розгляду та швидкий хід процесу» («*Caruano v. Italy*», §30).

Отже, при наданні оцінки критерію розгляду справи, слід враховувати висновки Європейського суду з прав людини, які зводяться до того, що будь-яку процесуальну дію контролює саме суд, а отже, і відповідальність, в даному випадку, покладається саме на суддю.

Цікавим у правозастосовній практиці є критерій поведінки заявника.

Дійсно, критерій поведінки заявника є об'єктивною обставиною, яка може призвести до тривалого розгляду справи.

Частина друга статті 49 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, що особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

На жаль, на практиці трапляються випадки, коли поведінка заявника свідчить про відсутність дійсної мети вирішення справи, а дії направляються, в тому числі, на відстрочку виконання зобов'язань і таке інше.

У таких випадках строки порушуються у зв'язку з наявністю численних клопотань про відкладення розгляду справи, оскарженням ухвал, які приймаються у процесі розгляду судом першої інстанції до прийняття остаточного судового рішення.

Частково цю проблему вирішено шляхом можливості направлення до суду апеляційної інстанції виділеного матеріалу разом з ухвалою про вирішення питання щодо забезпечення позову, але в більшості інших випадків (ухвала про залишення адміністративного позову без руху і навіть ухвали, які не оскаржуються окремо від постанови: відкриття провадження, залучення третіх осіб та інші), суд зобов'язаний направляти справу до апеляційного суду для розгляду скарги, яка також подається (в більшості випадків) з порушенням передбаченого КАС України порядку, залишається без руху, і таким чином, з незалежних від суду обставин, порушуються строки розгляду справи.

Отже, такий критерій, як поведінка заявника, носить об'єктивний характер, але суд у кожному випадку повинен враховувати, що залишення адміністративного позову або скарги без руху повинно бути крайнім засобом, який вживається виключно в тих випадках, коли недоліки перешкоджають саме відкриттю провадження і їх не можна буде усунути під час розгляду справи.

Також у контексті вказаного критерію слід відмітити, що останнім часом, хоча і збільшено навантаження на суддів, але достатньо спрощено процедуру розгляду деяких категорій справ (впровадження скороченого та письмового провадження), можливість повідомлення учасників процесу засобами електронного зв'язку, телефонограмами, sms-повідомленнями.

З урахуванням наведеного, суд повинен докладати максимум зусиль, направлених на запобігання зловживанням процесуальними правами, використовуючи всі надані процесуальним законодавством інструменти та засоби.

Яскравим прикладом, коли поведінка заявників стала однією з причин тривалого розгляду спору, є справа 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.

Крім поведінки заявника, при встановленні розумності строків розгляду справ Європейський суд аналізує і поведінку органів влади. Серед основних причин затягування розгляду справ з вини держави, як правило, бувають: велике навантаження на суди, недофінансування судів, відсутність достатньої кількості суддів та працівників апарату суду тощо.

Подібні проблеми в організації правосуддя притаманні не лише для України. Свого часу Європейський суд зазначив, що «... навіть реформування Ци-

вільного процесуального кодексу не змогло розв'язати реальну проблему функціонування судів в Італії, яка полягає в постійній нестачі засобів та персоналу на всіх рівнях судової системи».

Подолання зазначених проблем є завданням кожної держави, оскільки держави – учасниці Ради Європи зобов'язані «організувати свою правову систему таким чином, щоб забезпечити додержання вимог параграфу 1 статті 6, разом із вимогами судового розгляду впродовж розумного строку».

Не може також бути виправданням збільшення строків судового розгляду відсутність достатньої кількості суддів та їх переваженість. Згідно з позицією ЄСПЛ Конвенція покладає на держави-учасниці обов'язок організувати свою судову систему таким чином, щоб суди мали змогу діяти відповідно до вимог п. 1 ст. 6 Конвенції, зокрема розглядати справи впродовж «розумного строку» (рішення від 06.09.2005 у справі «Павлюлінець проти України»).

Порушенням розумних строків розгляду справ може також вважатися тривале невиконання судових рішень з вини державних органів.

Згідно з прецедентною практикою Європейського суду процедура виконання рішень суду є невід'ємною частиною судового розгляду.

У цьому випадку прецедентним є рішення у справі Хорнсбі проти Греції: «параграф 1 статті 6 Конвенції гарантує кожній особі розгляд судом спорів про її цивільні права й обов'язки; у такий спосіб реалізується “право на суд”, найважливішим аспектом якого є право доступу до правосуддя, тобто право звернутися до суду у цивільних справах. Однак це право стало б ілюзією, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судові рішення залишалося недіючим на шкоду одній зі сторін. Важко уявити, що стаття 6, докладно описуючи надані сторонам процесуальні гарантії – справедливий, публічний і швидкий розгляд, – залишила реалізацію су-

дових рішень без захисту. Якщо вважати, що стаття 6 говорить тільки про доступ до правосуддя і судового процесу, то це, імовірно, привело б до ситуацій, несумісних із принципом верховенства права, який Договірні Держави зобов'язалися дотримуватися, коли вони ратифікували Конвенцію. Виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, повинне, таким чином, розглядатися як невід'ємна частина “суду” у розумінні статті 6 (Конвенції – уточнення авт.); більш того, Суд уже застосовував цей принцип у справах про тривалість розгляду».

З метою вирішення проблеми невиконання рішень судів на національному рівні Верховна Рада України прийняла Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який набрав чинності з 1 січня 2013 року.

Закон передбачає введення процедури, при якій грошові кошти за національними рішеннями можуть бути сплачені Державним казначейством України, якщо боржник (державний орган, державне підприємство або підприємство, примусова реалізація майна якого забороняється) не сплатить борг у строк. Закон також передбачає компенсацію за затримку органами влади виплати відповідно до цієї процедури.

Таким чином, держава, враховуючи висвітлені у правозастосовній практиці Європейського суду недоліки, на законодавчому рівні врегульовує дані питання.

Також не можна не звернути увагу, що і на цій стадії суд займає активну позицію шляхом застосування судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах з метою реалізації завдань адміністративного судочинства.

Підсумовуючи викладене, хочеться звернути увагу на те, що держава є відповідальною за додержання національними судами розумних строків розгляду справ. Тому важливим у цьому процесі є діяльність з повного укомплектування суддівського корпусу та фінансування усіх потреб судової влади.

Адміністративні суди, в свою чергу, використовуючи надані їм Кодексом адміністративного судочинства України процесуальні повноваження, зобов'язані вживати вичерпних заходів щодо дотримання розумних строків розгляду справи і завершувати справи у розумний для кожного випадку строк.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
2. Конституція України : прийнята на 5 сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Конвенція про захист прав і основних свобод людини (з поправками) Рим. 4 листопада 1950 р. Ратифікована Україною 17 липня 1997 р. : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Додаток до Вісн. Верхов. Суду України. – 1997. – № 3. – С. 2.
4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.