

*Бояринцева М. А.,
кандидат юридичних наук,
суддя*

Окружного адміністративного суду міста Києва

СУЧАСНІ ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ ЗАПОЗИЧЕННЯ УКРАЇНОЮ (НА ПРИКЛАДІ НОРМ ОКРЕМИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ)

Анотація. У статті узагальнено вивчаються окремі групи європейських стандартів адміністративного судочинства, аналізуються відповідні акти «м'якого права» Європейського Союзу, досліджуються принципи адміністративного судочинства тощо. У підсумку автор підкреслює необхідність подальшої активної імплементації європейських стандартів адміністративного судочинства у вітчизняне законодавство й правозастосовну практику.

Ключові слова: адміністративне судочинство, європейські стандарти, Європейський Союз, публічне адміністрування, рекомендації.

Постановка проблеми. На тлі останніх подій (трансформації всієї системи публічного адміністрування й організації державної влади, інтеграції європейських стандартів урядування, адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, економічної нестабільності, військової загрози з боку зовнішнього агресора та інших чинників) в імперативному порядку має бути забезпечено стабільність механізму держави як основоположної гарантії національної безпеки України. Одним зі стабілізуючих факторів за таких умов має виступати ефективна й надійна судова система. Приблизно такі ж тези знайшли своє відображення в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (далі Стратегія «Україна – 2020»), затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року, у якій судова реформа поряд із векторами руху, відповідальності та розвитку стала складовою вектора безпеки. Вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Визначальною основою безпеки має стати забезпечення чесного й неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції [1].

Метою статті є аналіз сучасних європейських стандартів адміністративного судочинства та можливостей їх запозичення в Україні на прикладі норм окремих рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Стратегії «Україна – 2020» зазначено, що метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права та забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним і неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного й справедливого суду, а також європейській системі цінностей і стандартів захисту прав людини [1].

У свою чергу під час модифікації та «переформатування» вітчизняної системи публічного адміністрування досить часто знижується рівень ефективності виконання функцій держави, відбувається зниження так званої управлінської дисципліни й правопорядку, унаслідок чого порушення законних прав і свобод приватних осіб може стати системним явищем. Саме тому особливо важливе значення за цих обставин відіграє адміністративне судочинство як засіб захисту прав і свобод людини, громадянина, юридичних осіб та інших колективних суб'єктів права.

Як слушно вказує В.К. Колпаков, наявність адміністративного правосуддя – одна з фундаментальних вимог до суспільства, заснованих на стандартах верховенства права. Воно означає прихильність принципу, передбачає, що уряд країни та її органи адміністрування мають діяти чітко в межах правових повноважень. Ця вимога, як підкреслює вчений, також означає, що приватні особи мають право домагатись відшкодування за судом будь-якого збитку, завданого їхнім правам, свободам чи інтересам у результаті незаконних дій органів адміністрування або неналежного виконання ними своїх обов'язків. У таких випадках у приватних осіб має бути можливість домагатись дієвого відшкодування за допомогою ініціювання адміністративного провадження в суді. Для цього відповідний суд повинен мати повноваження щодо судового перегляду адміністративного акта з метою з'ясування його законності й доцільності, а також щодо визначення відповідних заходів, які можуть бути прийняті в розумні строки. Суд також має дотримуватись балансу між законними інтересами всіх сторін і забезпечити не лише невідкладний розгляд скарги, а й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації [2, с. 206–207].

Найважливішою парадигмою всієї діяльності органів адміністративного судочинства є чітке й неухильне дотримання принципу верховенства права. Стандартами щодо його втілення в практичну площину є такі ознаки: можливість доступу до суду кожної особи в разі виникнення конфлікту з адміністративних правовідносин; незалежність судової системи й самостійність адміністративного правосуддя; наявність систем спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство; незалежність і неупередженість суду, створеного на підставі закону; ефективне відправлення правосуддя; наявність нормативно зафіксованого особливого порядку вирішення адміністративно-правових конфліктів; дотримання судовими інстанціями під час розгляду справ балансу між законними інтересами всіх сторін, що забезпечує не лише невідкладний розгляд скарги, а й ефективну та дієву роботу державної адміністрації; право на відкритий судовий розгляд (зокрема, публічне проголошення рішення); ефективність судового контролю за актами й діями чи бездіяльністю адміністрації; забезпечення кожній із зацікавлених сторін права отримати копію судового рішення в їх справі, можли-

вість ознайомитись із судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, що містить також певні ustalені формули для громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі; дієвість рішення суду на підставі правової певності (якщо судом остаточно вирішено конфлікт, це рішення не може піддаватися сумніву); ефективність судового контролю за актами й діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади; розумні строки [3, с. 64].

У реалізації принципів верховенства права та закону важливу роль відведено стандартам справедливого судового розгляду. Ці стандарти поділяються на три групи: стандарти порушення справи, стандарти провадження в справі та стандарти щодо винесення рішення в справі. Стандартами порушення справи є розумні строки порушення справи, ефективний доступ до судового провадження, наявність правового сприяння й правової допомоги. Стандартами провадження в справі є право на усне слухання, рівність змагальних можливостей сторін та змагальність процесу, наявність превентивних і забезпечувальних заходів. Стандартами щодо винесення рішення в справі є право на суд у розумні строки, публічність та обґрунтованість судового рішення, ефективне виконання рішень суду.

Наведені стандарти постають із міжнародного права, стандартів, установлених регіональними й міжнародними організаціями, та судової практики регіональних і міжнародних судів, трибуналів та органів із прав людини [3, с. 79].

Водночас реалізація завдань адміністративної юстиції на європейському адміністративному просторі забезпечується дотриманням стандартів, визначених у документах Ради Європи та Комітету Міністрів Ради Європи. Більшість вказаних документів належать до джерел «м'якого права» (інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міждержавних організацій [4, с. 96]). До таких актів, наприклад, можна віднести:

1) Рекомендацію № R(93)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 484 засіданні заступників міністрів 8 січня 1993 року [5];

2) Рекомендацію № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг із використанням новітніх технологій, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 743 засіданні заступників міністрів 28 лютого 2001 року [6];

3) Рекомендацію № Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним у Європейській конвенції з прав людини, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [7];

4) Рекомендацію № Rec(2004)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [8];

5) Рекомендацію № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року [9];

6) Рекомендацію № Rec(2003)14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо функціональної сумісності інформаційних систем у сфері юстиції, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [10];

7) Рекомендацію № Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [11];

8) Рекомендацію № Rec(2003)17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [12];

9) Рекомендацію № CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів «Незалежність, ефективність та обов'язки», ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи на 1098 засіданні 17 листопада 2010 року [13].

Справедливо зазначити, що, звісно, це далеко не вичерпний перелік конкретних вимог до адміністративного судочинства й судуострою в цілому, проте він містить визначені рекомендації та пропозиції для організації судочинства, у тому числі адміністративного.

На прикладі окремих зі згаданих актів розглянемо пропоновані інституціями Європейського Союзу (далі – ЄС) стандарти адміністративного судочинства. Зокрема, Рекомендація № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, серед іншого встановлює такі приписи:

– державам варто вжити заходів, щоб усі процесуальні дії мали простий характер, вживана мова була зрозумілою широкому загалу, а судові рішення були зрозумілими для сторін;

– необхідно вжити всіх можливих заходів для максимального скорочення строків винесення рішень судами. Із цією метою варто скасувати застарілі процедури, які не мають практичної користі, забезпечити судам достатній персонал і можливості ефективної роботи та ухвалити порядок, який дозволить контролювати перебіг провадження із самого його початку;

– варто розробити заходи щодо неопротестованих або незаперечених позовних вимог задля винесення остаточного рішення швидко, без непотрібних формальностей, особистої явки в суд чи зайвих витрат;

– тією мірою, якою судові витрати становлять явну перешкоду доступу до правосуддя, їх необхідно, якщо це можливо, скоротити чи скасувати. Систему судових витрат варто переглянути на предмет її спрощення.

Зауважимо, що Україна рухається вперед шляхом забезпечення доступу громадян до судового захисту в межах адміністративного судочинства, про що свідчить прийняття й реалізація положень Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року [14]. Водночас відносно нещодавні зміни до Закону України «Про судовий збір», що стосувались істотного (особливо для юридичних осіб) збільшення розміру ставок судового збору під час подання адміністративних позовів та інших документів в адміністративному процесі, значно обмежили коло осіб, які мають фінансові можливості для оскарження в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації. Ще більш гострою ця проблема постала внаслідок девальвації вітчизняної валюти, яка спричинила суттєве скорочення доходів населення.

У свою чергу Рекомендація № Rec(2003)17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання закріплює такі положення:

– у тих випадках, коли закон не передбачає автоматичне зупинення виконання рішення під час його оскарження, приватним особам із метою забезпечення захисту їхніх прав та інтересів не-

обхідно забезпечити можливість клопотатись перед адміністративним або судовим органом про зупинення виконання рішення, що оскаржується. З метою уникнення надмірних перешкод у роботі адміністративних органів і гарантування дотримання принципу правової передбачуваності скористатись такою можливістю належить у межах розумного строку;

– застосовувати примусові заходи, у тому числі будь-які супровідні фінансові санкції, мають відповідати принципу пропорційності;

– у невідкладних випадках обсяг процедури примусового виконання має бути пропорційним ступеню невідкладності справи;

– держави-члени повинні забезпечити виконання судових рішень адміністративними органами в межах розумного строку. Вони мають вживати всіх необхідних заходів згідно із законом із метою надання цим рішенням повної сили;

– у разі, якщо адміністративний орган не виконує судові рішення, варто передбачити відповідну процедуру, що дозволяє домагатись виконання такого рішення, зокрема й за допомогою судової заборони або пені (coercive fine);

– державам-членам необхідно забезпечити притягнення адміністративних органів до відповідальності в разі їх відмови від виконання або невиконання судових рішень. Посадові особи, які відповідають за виконання судових рішень, якщо вони їх не виконують, можуть також бути притягнуті до індивідуальної відповідальності в дисциплінарному, цивільному чи кримінальному порядку.

Надзвичайно важливим для України є питання запровадження дієвих санкцій і невідвротної відповідальності для органів публічної адміністрації та їх посадових осіб за невиконання судових рішень. На жаль, вітчизняне законодавство, насамперед адміністративне, нині не містить дієвих механізмів застосування заходів юридичної відповідальності за невиконання судових рішень органами державної влади й місцевого самоврядування. Варто також зауважити, що питання юридичної відповідальності органів публічної адміністрації залишається малодослідженим і в науці адміністративного права, хоча окремими вченими наголошується на важливості наукових дискусій і розробок відповідних питань (наприклад, П.С. Лютиковим [15, с. 258–259]).

Натомість Рекомендація № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг із використанням новітніх технологій передбачає, що засоби зв'язку із судами необхідно якомога більше спростити, застосовуючи новітні технології. За умови дотримання вимог безпеки й таємниці приватної інформації це передбачає такі можливості:

– відкриття провадження за допомогою електронних засобів;

– здійснення подальших процесуальних дій у межах провадження в середовищі електронного документообігу;

– отримання відомостей про перебіг справи шляхом одержання доступу до судової інформаційної системи;

– отримання інформації про результати провадження в електронній формі;

– отримання доступу до будь-якої інформації, що стосується ефективного провадження (статутного права, судових прецедентів і судових процедур).

Інформація в електронній формі про судові процеси, як зазначається в Рекомендації № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг із використанням новітніх технологій, має бути загальнодоступною. Також інформація має поширюватись за допомогою найбільш використовуваних технологій (нині – мережі Інтернет).

Висновки. У результаті проведеного дослідження й узагальнення окремих груп європейських стандартів адміністративного судочинства варто зауважити, що наша держава зробила декілька значних кроків на шляху покращення засад адміністративного судочинства та певним чином наблизилась до відповідних європейських зразків. Водночас залишаються невирішеними низка проблем, пов'язаних із незалежністю суддів, спрощенням доступу незабезпечених верств населення до судового захисту в порядку адміністративного судочинства, покращенням матеріально-технічної бази адміністративних судів, що дозволило б використовувати весь потенціал інноваційних електронних технологій під час провадження, та багатьма іншими проблемами прикладного характеру. Такий стан справ зумовлює необхідність подальшої активної імплементації європейських стандартів адміністративного судочинства у вітчизняне законодавство та правозастосовну практику.

Література:

1. Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8.
2. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: [навч. лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – 240 с.
3. Руководство по мониторингу административного правосудия / Академия им. Фольке Бернадота и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). – Варшава, 2013. – 110 с.
4. Загальне адміністративне право: [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко]; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
5. Рекомендація № R(93)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбідніших верств населення: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 484 засіданні заступників міністрів 8 січня 1993 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
6. Рекомендація № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 743 засіданні заступників міністрів 28 лютого 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
7. Рекомендація № Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
8. Рекомендація № Rec(2004)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
9. Рекомендація № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
10. Рекомендація № Rec(2003)14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо функціональної сумісності інформаційних систем у сфері юстиції: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
11. Рекомендація № Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.

12. Рекомендація № Rec(2003)17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання : ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
13. Рекомендація № CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів «Незалежність, ефективність та обов'язки» : ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 1098 засіданні 17 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
14. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
15. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права : [монографія] / П.С. Лютіков – Херсон : ВД «Гельветика», 2013. – 252 с.

Бояринцева М. А. Современные европейские стандарты административного судопроизводства и возможности их заимствования Украиной (на примере норм отдельных рекомендаций Комитета Министров Совета Европы)

Анотация. В статье обобщенно изучаются группы европейских стандартов административного судопроизводства, анализируются соответствующие акты «мягкого права» Европейского Союза, исследуются принципы

административного судопроизводства и так далее. В итоге автор подчеркивает необходимость дальнейшей активной имплементации европейских стандартов административного судопроизводства в отечественное законодательство и правоприменительную практику.

Ключевые слова: административное судопроизводство, европейские стандарты, Европейский Союз, публичное администрирование, рекомендации.

Boyarintseva M. The modern European standards of administrative proceedings and the possibility of borrowing by Ukraine (for example, certain rules of the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe)

Summary. The article summarized study group of the European standards of administrative proceedings, analyzed the relevant instruments of “soft law” European Union, investigates principles of administrative proceedings, and the like. As a result, the author stresses the need to continue the active implementation of European standards of administrative proceedings in the domestic legislation and practice.

Key words: administrative proceedings, European standards, European Union, public administration, recommendations.