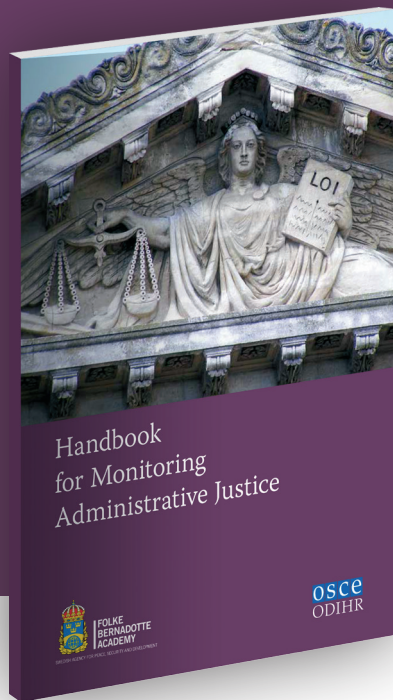


# Посібник з моніторингу адміністративної юстиції



Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
Координатор проєктів в Україні



# ПОСІБНИК З МОНІТОРИНГУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

УДК 654654654

ББК 654654654

L45

**Посібник з моніторингу адміністративної юстиції.** – К.: «ВАІТЕ», 2016. – 122с.

Видання розроблене Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) та Академією ім. Фольке Бернадота та вперше опубліковане у вересні 2013 року (ISBN 9789292348748) під назвою «Handbook for Monitoring Administrative Justice». Українська версія є неофіційним перекладом, що здійснений та виданий за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні у межах проекту «Сприяння єдності судової практики адміністративних судів України» за фінансової підтримки Уряду Федеративної Республіки Німеччина.

Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) і Академія ім. Фольке Бернадота висловлюють вдячність усім учасникам тривалого процесу консультацій задля розробки цього посібника, які відбувалися на засіданнях круглого столу в Стокгольмі у травні 2011 року, на конференції експертів з питань верховенства права та адміністративної юстиції в листопаді 2011 року у Вільнюсі, а також на нараді експертів у Варшаві в листопаді 2012 року, під час якої обговорювалася остаточна редакція посібника. Ми також висловлюємо особливу вдячність тим місцевим представництвам/місіям ОБСЄ, які надали свої коментарі та інформацію, накопичену під час численних спостережень за судовими процесами і отриману завдяки глибокому розумінню роботи систем адміністративної юстиції, зокрема Бюро ОБСЄ в Баку, Місії ОБСЄ в Косово, Координатору проектів ОБСЄ в Україні та Присутності ОБСЄ в Албанії.



Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
**Координатор проектів в Україні**

Координатор проектів ОБСЄ в Україні не несе відповідальності за зміст та погляди, висловлені у цій публікації.

Усі права захищені. Зміст цієї публікації можна безкоштовно копіювати та використовувати для освітніх та інших некомерційних цілей за умови посилання на джерело інформації.

© Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2016

# Зміст

Передмова . . . . .	7
<b>Розділ 1</b>	
<b>Вступ . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Навіщо здійснювати моніторинг адміністративної юстиції? . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Право на справедливий судовий розгляд в адміністративному судочинстві . . . . .</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Основні завдання моніторингу адміністративної юстиції. . . . .</b>	<b>14</b>
1.3.1 Підвищення якості здійснення правосуддя . . . . .	15
1.3.2 Надання підтримки новим судам і трибуналам . . . . .	15
1.3.3 Підвищення рівня обізнаності та розуміння сутності моніторингу . . . . .	16
<b>1.4 Сфера застосування посібника . . . . .</b>	<b>17</b>
1.4.1 Короткий огляд посібника . . . . .	17
1.4.2 У центрі уваги – судове провадження. . . . .	18
1.4.3 Адміністративні правопорушення кримінального характеру . . . . .	18
<b>1.5 Обмеження практичного характеру під час моніторингу адміністративної юстиції . . . . .</b>	<b>20</b>
1.5.1 Апеляційне провадження . . . . .	20
1.5.2 Підтримка національних стейкхолдерів . . . . .	20
<b>1.6 Основні поняття. . . . .</b>	<b>21</b>
<b>Розділ 2</b>	
<b>Підготовка до моніторингу – початок роботи . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Основні принципи . . . . .</b>	<b>23</b>
<b>2.2 Загальні положення . . . . .</b>	<b>24</b>
2.2.1 Гендерна рівність . . . . .	24
2.2.2 Здійснення правосуддя з урахуванням інтересів дітей . . . . .	25
2.2.3 Адміністративний розсуд . . . . .	26
<b>2.3 Попереднє оцінювання . . . . .</b>	<b>27</b>
2.3.1 Доступ до інформації та право на приватність . . . . .	28
2.3.2 Правова база . . . . .	29
2.3.3 Інституційні межі . . . . .	30
2.3.4 Письмове провадження . . . . .	31

2.4 Відбір і встановлення пріоритетності судових справ . . . . .	32
2.5 Питання кадрового забезпечення . . . . .	33
<b>Розділ 3</b>	
<b>Стандарти справедливого судового розгляду в адміністративній юстиції . . . . .</b>	<b>35</b>
3.1 Вступ . . . . .	35
3.2 Право на справедливий судовий розгляд справи . . . . .	38
3.3 Суди та трибунали . . . . .	40
3.3.1 Незалежність судів і трибуналів . . . . .	40
3.3.2 Неупередженість судів і трибуналів . . . . .	41
3.4. Відкрите слухання справи . . . . .	43
3.5 Ефективний засіб юридичного захисту . . . . .	44
<b>Розділ 4</b>	
<b>Відкриття провадження – стандарти та рекомендації щодо моніторингу . . . . .</b>	<b>47</b>
4.1 Розумний строк для відкриття адміністративного провадження . . . . .	47
4.2 Доступ до суду або трибуналу . . . . .	48
4.2.1 Вичерпання засобів адміністративного захисту до судового перегляду . . . . .	49
4.2.2 Правосуб'єктність позивача . . . . .	49
4.2.3 Сторони у справі . . . . .	50
4.2.4 Фізичний доступ до суду . . . . .	50
4.2.5 Витрати . . . . .	50
4.3 Рівний доступ до суду . . . . .	53
4.4 Правова підтримка та правова допомога . . . . .	56
<b>Розділ 5</b>	
<b>Розгляд справи – стандарти та рекомендації щодо моніторингу . . . . .</b>	<b>61</b>
5.1 Усне слухання . . . . .	61
5.1.1 Письмовий та усний переклад . . . . .	62
5.1.2 Винятки з права на усне слухання . . . . .	63
5.2 Рівність змагальних можливостей . . . . .	65
5.2.1 Змагальне та дізнавальне провадження . . . . .	66
5.2.2 Доступ до матеріалів справи, документів і доказів . . . . .	66
5.3 Заходи забезпечення позову . . . . .	69
<b>Розділ 6</b>	
<b>Ухвалення рішення у справі – стандарти та рекомендації щодо моніторингу . . . . .</b>	<b>71</b>
6.1 Судовий розгляд у розумні строки . . . . .	71
6.2 Публічне і вмотивоване судове рішення . . . . .	74

6.3 Виконання судових рішень . . . . .	76
Додатки . . . . .	79
Додаток I	
Інструментарій для моніторингу адміністративної юстиції. . . . .	80
Додаток II	
Практичні приклади моніторингу адміністративної юстиції . . . . .	107
Додаток III	
Міжнародні та регіональні норми і стандарти . . . . .	112
Міжнародні та регіональні договори з прав людини . . . . .	112
Міжнародні стандартоутворюючі документи . . . . .	112
ООН . . . . .	112
ОБСЄ. . . . .	113
Європейський союз . . . . .	113
Додаток IV	
Судова практика. . . . .	114
Європейський суд з прав людини. . . . .	114
Комітет з прав людини Організації Об'єднаних Націй . . . . .	117
Міжамериканський суд з прав людини . . . . .	118
Африканська комісія з прав людини і народів . . . . .	118
Додаток V	
Рекомендації і резолюції Ради Європи . . . . .	119
Додаток VI	
Бібліографія . . . . .	120
Про Академію ім. Фольке Бернадота. . . . .	121
Про БДІПЛ . . . . .	121

# Перелік скорочень

АКПЛ	Американська конвенція з прав людини
ЕКПЛ	Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЄС	Європейський союз
ФБА	Академія ім. Фольке Бернадота
КПЛ	Комітет з прав людини Організації Об'єднаних Націй
МКПЛ	Міжамериканська комісія з прав людини
МПГПП	Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
БДПЛ	Бюро з демократичних інститутів і прав людини
ОБСЄ	Організація з безпеки і співробітництва у Європі



# ПЕРЕДМОВА

Комплексний підхід до підтримки демократичних інститутів та процесів дедалі більше вимагає привернення уваги до роботи органів публічної адміністрації і питань дотримання ними принципу верховенства права. Прозорість і підзвітність державних органів зазвичай вважаються невід'ємними ознаками демократичного врядування.

Просування і практична реалізація цих принципів неможливі без налагодженої системи адміністративної юстиції, яка дозволяє приватним особам ефективно оскаржувати адміністративні акти і рішення, й притягати до відповідальності державні органи за порушення законодавства і посягання на права людини. Натомість відсутність такої системи призводить до зростання правової незахищеності, посилення потенційної суспільної напруженості і виникнення конфліктів, особливо в тих ситуаціях, коли органи влади не вважають підзвітними суспільству і такими, що поважають закон.

Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання забезпечувати наявність ефективних засобів юридичного захисту від адміністративних рішень. На Копенгагенській нараді 1990 року вони підготували перелік складових правосуддя, який включає пункт про те, що «кожна людина повинна мати ефективні засоби юридичного захисту проти адміністративних рішень для того, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і забезпечити цілісність правової системи». Крім цього, держави проголосили, що «адміністративні рішення, спрямовані проти будь-якої особи, мають бути вмотивованими і повинні, за загальним правилом, містити посилання на наявні звичайні засоби юридичного захисту»<sup>1</sup>. Пізніше, на Московській нараді 1991 року, держави-учасниці домовилися про те, що «будуть забезпечені ефективні засоби юридичного захисту для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок дії адміністративних актів», а також про те, що держави «будуть прагнути забезпечити можливість судового перегляду таких положень і рішень»<sup>2</sup>.

1 Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ, Копенгаген, 5-29 червня 1990 року, пп. 5.10 і 5.11. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

2 Документ Московської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ, Москва, 10 вересня – 4 жовтня 1991 року, пп. 18.3 і 18.4. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310>.

У цілому можна зазначити, що в деяких державах-учасниках ОБСЄ існують певні проблемні аспекти у сфері адміністративної юстиції. Це стосується, наприклад, формування відповідної і чіткої нормативної бази, яка забезпечувала б ефективні адміністративні і судові засоби правового захисту приватних осіб, які зазнали шкоди, меж судового розгляду, а також питань виконання рішень адміністративних судів. Зазначені проблеми ставлять під сумнів ефективність систем адміністративної юстиції незалежно від панівних у країні правових традицій, конституційних положень і чинних процесуальних актів.

Моніторинг судових процесів вважається важливим і потужним інструментом, оскільки він сприяє реформуванню судових систем відповідно до національних і міжнародних гарантій справедливого судового розгляду. Задля практичного виконання своїх зобов'язань у цій галузі держави-учасниці ОБСЄ домовилися «дозволити, як захід зі зміцнення довіри, присутність спостерігачів [...] у судових засіданнях»<sup>3</sup>. Наразі моніторинг судових процесів здійснюється на всій території регіону ОБСЄ і за його межами численними організаціями та програмами, у складі яких працюють професійно підготовлені місцеві й міжнародні спостерігачі, які систематично збирають інформацію про те, яким чином здійснюються судові процеси. Ці програми допомагають державам-учасникам ОБСЄ розвивати дієві системи правосуддя з метою забезпечення ухвалення судових рішень відповідно до принципів верховенства права, а також міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду.

Академія ім. Фольке Бернадота (ФБА) і Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) розробили спільно цей «Посібник з моніторингу адміністративної юстиції» для забезпечення дотримання принципу верховенства права в системі публічної адміністрації. Розробка такого практичного посібника була здійснена на запит місцевих представництв ОБСЄ та інших партнерів БДІПЛ задля підвищення ефективності моніторингу судових процесів і програм з реформування систем адміністративної юстиції. Посібник створювався з метою заповнення тих прогалів, які наразі існують, шляхом огляду основних стандартів, що стосуються сфери адміністративного судочинства, а також з метою сприяння розвитку реформ у цій галузі на національному та міжнародному рівнях та забезпечення дотримання міжнародних і європейських стандартів справедливого судового розгляду і виконання зобов'язань ОБСЄ. Це видання призначене, в першу чергу, для практичного використання фахівцями в регіоні ОБСЄ і за його межами під час організації моніторингу адміністративної юстиції і є доповненням до видання БДІПЛ «Моніторинг судових процесів: посібник для практиків».

Цей посібник був підготовлений за результатами консультацій з експертами в галузі права, юристами-практиками, науковцями та представниками

3 Копенгагенський документ, виноска 1, п. 12.

регіональних і міжнародних організацій. Перше обговорення концепції групою експертів відбулося під час круглого столу в Стокгольмі у травні 2011 р. У листопаді 2011 р. Академія ім. Фольке Бернадота і БДІПЛ провели у Вільнюсі міжнародну конференцію за участю 30 експертів з різних держав-учасниць ОБСЄ, на якій було обговорено перший проект видання. Нарешті, на зустрічі експертів у Варшаві у листопаді 2012 р. учасники розглянули й узагальнили зауваження до тексту посібника і затвердили його остаточну редакцію. Проектна група в складі представників Академії ім. Фольке Бернадота і БДІПЛ висловлює вдячність усім учасникам процесу консультацій.

Презентуючи це видання всім зацікавленим установам, організаціям і особам, ми заохочуємо подальше залучення фахівців-практиків і органів влади до удосконалення системи адміністративної юстиції та її функціонування.

*Посол Янез Ленарчич,  
Директор БДІПЛ*

*Свен-Ерік Сьодер,  
Генеральний директор Академії ім. Фольке Бернадота*



# РОЗДІЛ 1

## Вступ

### 1.1 Навіщо здійснювати моніторинг адміністративної юстиції?

Адміністративне право регулює широке коло питань, у тому числі питання примусового відчуження майна, міського планування, реєстрації актів цивільного стану, ліцензування підприємницької діяльності, охорони навколишнього середовища, роботи комунальних служб і доступу до інформації. Адміністративні установи, як основні структури взаємодії приватних (фізичних або юридичних) осіб з державою, своїми діями визначають права, пільги, обов'язки і сфери відповідальності різних осіб. Наприклад, при реєстрації актів цивільного стану (видача свідоцтв про народження, смерть або укладення шлюбу) оформлюються юридичні документи, що надають можливість реалізації у повному обсязі громадянських, політичних, економічних і соціальних прав (таких, як право на медичне обслуговування, соціальне забезпечення, пільгове оподаткування і право голосу). Таким чином, адміністративні акти мають глибокий вплив на повсякденне життя, і тому приватним особам важливо мати право оскаржувати ті адміністративні рішення, які порушують їхні права, свободи чи інтереси.

Наявність адміністративної юстиції – це одна з основоположних вимог до суспільства, заснованого на принципах верховенства права. Це означає зобов'язання дотримуватися принципу, сутність якого полягає у тому, що органи влади повинні діяти лише у межах своїх законних повноважень.

Ця вимога також означає, що приватні особи мають право вимагати у судовому порядку відшкодування будь-якої шкоди, заподіяної їхнім правам, свободам або інтересам у результаті незаконних дій органів публічної адміністрації або неналежного виконання ними своїх обов'язків<sup>4</sup>. У таких випадках у приватних осіб повинна бути можливість домагатися ефективного відшкодування за допомогою ініціювання адміністративного провадження у суді або трибуналі. Такий суд або трибунал повинен бути наділений повноваженнями щодо розгляду у судовому порядку того чи іншого адміністративного акта з метою з'ясування його законності та/або доцільності, а також щодо визначення відповідних заходів, які можуть бути запрова-

4 Рекомендація CM/Rec (2007) 7 Комітету міністрів державам-членам про належне врядування, Рада Європи, 20 червня 2007 року. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

джені в розумні строки<sup>5</sup>. Необхідно дотримуватися балансу між законними інтересами всіх сторін, забезпечуючи не лише невідкладний розгляд скарги, а й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації.

Гарантування перегляду у судовому порядку адміністративних актів компетентним і незалежним судом або трибуналом, який діє відповідно до міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду, є основоположною умовою захисту прав людини і верховенства права.

## 1.2 Право на справедливий судовий розгляд в адміністративному судочинстві

Право на справедливий судовий розгляд у системі адміністративної юстиції прямо випливає з міжнародних і регіональних конвенцій про права людини, а саме:

- Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП), ст. 14 (1);
- Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), ст. 6 (1);
- Американської конвенції з прав людини (АКПЛ), ст. 8 (1);
- Африканської хартії прав людини і народів (Африканська хартія), ст. 7 (1).

Зазначені міжнародні договори також містять перелік прав і обов'язків, що є предметом судового розгляду в адміністративних справах.

Держави-учасниці ОБСЄ також визнають право на справедливий судовий розгляд в адміністративній юстиції. Основні зобов'язання ОБСЄ, що стосуються сфери адміністративної юстиції, містяться в Копенгагенському документі 1990 року, в якому держави-учасниці заявили, що наявність «ефективних засобів юридичного захисту від адміністративних рішень» є однією з тих «складових правосуддя, які є найбільш необхідними для повного вираження гідності, властивої особистості людини, і рівних та невід'ємних прав усіх людей»<sup>6</sup>. Надалі в Копенгагенському документі зазначено, що адміністративні рішення повинні бути цілком вмотивованими і такими, що обов'язково містять посилання на наявні засоби юридичного захисту<sup>7</sup>. Московський документ 1991 року включає додаткове положення про те, що держави-учасниці повинні докласти зусиль для того, щоб забезпечити перегляд адміністративних положень і рішень у судовому порядку<sup>8</sup>. У зв'язку з цим, Рішення № 7/08 «Подальше зміцнення верховенства права в регіоні ОБСЄ», прийняте Радою міністрів у Гельсінкі, закликає держави-учасниці зміцнювати верховенство права за такими напрямками, як незалежність су-

5 Див.: Рекомендація Rec (2004) 20 Комітету міністрів державам-членам про судовий контроль щодо адміністративних актів, Рада Європи, 15 грудня 2004 року, URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE>; Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету міністрів державам-членам про виконання адміністративних і судових рішень в галузі адміністративного права, Рада Європи, 9 вересня 2003 року, URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=65519&Site=CM>.

6 Копенгагенський документ, виноска 1, пп. 5 і 5.10.

7 Там само, пп. 5.10 і 5.11. Див. також: Московський документ, виноска 2, пп. 18.2 і 18.3.

8 Там само, пп. 18.4.

дової системи, ефективність здійснення правосуддя, право на справедливий судовий розгляд, доступ до суду, підзвітність державних установ і посадових осіб, дотримання принципу верховенства права в публічній адміністрації, право на правову допомогу, а також надання ефективних засобів юридичного захисту і доступу до них<sup>9</sup>.

Крім цього, держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе низку зобов'язань про дотримання комплексу правил і принципів у сфері здійснення правосуддя відповідно до міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду. Задля дотримання цих стандартів, держави-учасниці домовилися про застосування такого заходу зміцнення довіри, як «присутність спостерігачів [...] під час судових процесів»<sup>10</sup>.

### Зобов'язання ОБСЄ

#### **Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ (Копенгаген, 1990):**

«(5) [Держави-учасниці] урочисто заявляють, що до складових правосуддя, які суттєво необхідні для повного вираження гідності, властивої людській особистості, і рівних та невід'ємних прав усіх людей належать такі:

(5.10) кожна людина повинна мати ефективні засоби юридичного захисту проти адміністративних рішень для того, щоб гарантувати повагу до основоположних прав, і забезпечити цілісність правової системи;

(5.11) адміністративні рішення, спрямовані проти будь-якої особи, мають бути вмотивованими і повинні, за загальним правилом, містити посилання на наявні звичайні засоби юридичного захисту;

(5.16) кожна людина при розгляді будь-якого висунутого проти неї кримінального обвинувачення або при визначенні її прав і обов'язків у будь-якому цивільному процесі має право на справедливий і відкритий розгляд компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.»

#### **Підсумковий документ Віденської наради (Відень, 1989):**

«(13.9) [Держави-учасниці] забезпечуватимуть, щоб ефективні засоби правового захисту, а також повна інформація про них були доступні тим, хто заявляє, що їхні права людини та основоположні свободи були порушені; вони будуть, серед іншого, ефективно застосовувати такі засоби юридичного захисту:

- право особи подавати апеляцію до виконавчих, законодавчих, судових або адміністративних органів;
- право на справедливий і публічний розгляд у розумні строки незалежним і неупередженим судом, включаючи право надавати правове обґрунтування і бути представленим адвокатом за власним вибором;
- право бути швидко і офіційно повідомленим про рішення, прийняте щодо будь-якої апеляційної скарги, включаючи юридичні підстави, на яких ґрунтувалося це рішення. Ця інформація буде надаватися, зазвичай, у письмовій формі і, в будь-якому випадку, в такий спосіб, що дозволить особі ефективно скористатися іншими доступними засобами юридичного захисту.

9 Рада міністрів ОБСЄ, Рішення №7/08 «Подальше зміцнення верховенства права в регіоні ОБСЄ», Гельсінкі, 5 грудня 2008 року, п. 4., URL: <http://www.osce.org/mc/35494>.

10 Копенгагенський документ, виноска 1, п. 12.

**Підсумковий документ Московської наради третьої Конференції з людського виміру НБСЕ (1991):**

(18.2) Кожна людина буде мати ефективні засоби юридичного захисту від адміністративних рішень, з тим, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і забезпечити цілісність правової системи.

(18.3) З цією ж метою будуть передбачені ефективні засоби юридичного захисту для осіб, яким було заподіяно шкоду внаслідок дії адміністративних положень.

(18.4) Держави-учасниці будуть прагнути забезпечити судовий контроль за такими положеннями і рішеннями.

**Рішення Ради міністрів № 7/08, прийняте на шістнадцятій зустрічі Ради міністрів (Гельсінкі, 2008):**

4. Рекомендує державам-учасницям звертатися за сприянням, у разі такої потреби, до відповідних виконавчих структур ОБСЄ, згідно з їхніми мандатами і в межах наявних ресурсів, продовжувати і активізувати діяльність щодо обміну інформацією та сучасними практиками і зміцнювати верховенство права, зокрема, у таких сферах:

- незалежність судової системи, ефективне здійснення правосуддя, право на справедливий судовий розгляд, доступ до судів, підзвітність державних установ і посадових осіб, повага до верховенства права в публічній адміністрації, право на правову допомогу і дотримання прав людини осіб, взятих під варту;...
- надання ефективних засобів юридичного захисту, коли це необхідно, і доступу до них.

### 1.3 Основні завдання моніторингу адміністративної юстиції

У сфері кримінальної юстиції моніторинг судових процесів вже став постійним компонентом технічної допомоги та роботи зі зміцнення спроможності в межах програм у галузі верховенства права та прав людини. Такий моніторинг виявився важливим інструментом підтримки правової реформи і сприяння державам у ефективному вирішенні очевидних проблем в їхніх системах правосуддя. Так само моніторинг судових процесів у сфері оскарження адміністративних рішень можна використовувати як комплексний інструмент із удосконалення адміністративної юстиції через забезпечення дотримання міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду в національному законодавстві і судочинстві<sup>11</sup>.

Далі наведені три основні завдання моніторингу судових процесів у сфері адміністративної юстиції:

- підвищення якості здійснення правосуддя;
- надання підтримки новим судам і трибуналам;
- підвищення обізнаності населення та органів державної влади щодо моніторингу і його завдань.

Ці цілі особливо важливі, і ми докладно розглянемо їх нижче.

11 У тексті цього посібника термін «стандарти» використовується як узагальнюючий і позначає обов'язки, принципи, стандарти і судові прецеденти, що стосуються права на справедливий судовий розгляд у сфері адміністративної юстиції.



### 1.3.1 Підвищення якості здійснення правосуддя

Однією з основних функцій системи правосуддя є забезпечення захисту прав особи. Моніторинг допомагає оцінити, наскільки чинні адміністративні процедури і практики відповідають положенням, включеним до національної правової бази, а також міжнародним та регіональним стандартам справедливого судового розгляду. Програми моніторингу також надають можливість виявити сильні і слабкі сторони системи, запропонувати адміністративним органам рекомендації з використання свободи розсуду відповідно до загальних стандартів адміністративного права, сприяти проведенню реформ за допомогою підготовки адресних рекомендацій, а також сприяти обміну прикладами сучасної практики між національними системами правосуддя або судами. Таким чином, моніторинг допомагає усім зацікавленим сторонам знайти шляхи удосконалення судової практики, підвищення її дієвості та ефективності в тих ситуаціях, коли вона не відповідає стандартам справедливого судового розгляду. В результаті покращиться якість здійснення правосуддя. Що стосується конкретних судових справ, то сама присутність неупередженого спостерігача в залі суду може сприяти підвищенню справедливості судового процесу.

Якість здійснення правосуддя в адміністративних справах набуває особливого значення, коли сторонами у справі виступають представники вразливих груп, наприклад, етнічних або релігійних меншин, які більшою мірою потребують захисту з боку судів і трибуналів. Крім цього, вразливі групи зазвичай найбільше страждають від порушень принципу верховенства права і від недоліків системи адміністративної юстиції<sup>12</sup>.

### 1.3.2 Надання підтримки новим судам і трибуналам

Цей посібник пропонує відповіді на питання, пов'язані із розвитком у багатьох країнах тенденції до створення у межах звичайної судової системи спеціалізованих судів, трибуналів або палат для судового перегляду адміністративних актів. Наприклад, ця тенденція особливо поширена в Центральній і Східній Європі та на Південному Кавказі, де багато країн вже сформували спеціалізовані суди або проводять комплексні реформи у галузі адміністративної юстиції. У повідомленнях з усього регіону ОБСЄ про створення нових судів і впровадження нового адміністративного процесуального законодавства зазначається, що ці ініціативи нерідко стикаються з труднощами з точки зору тлумачення і застосування нових законів, у результаті чого страждають приватні особи, які звернулися до суду в пошуках справедливості<sup>13</sup>.

12 Див.: Пер Берглінг, Ларс Бейстам, Дженні Едерлов, Ерік Веннерстром та Річард Заяц-Заннерхольм, «Верховенство права в діяльності публічної адміністрації: проблеми і перспективи формування і розвитку», Академія ім. Фольке Бернадота, 2008, с. 1618. URL: [http://folkebernadotteacademy.se/Documents/Kunskapsomr%C3%A5den/RuleofLaw/Rule\\_of\\_Law\\_in\\_Public\\_Administration.pdf](http://folkebernadotteacademy.se/Documents/Kunskapsomr%C3%A5den/RuleofLaw/Rule_of_Law_in_Public_Administration.pdf).

13 Див.: Висновок до проекту Закону Республіки Казахстан про адміністративні процедури, ОБСЄ БДПЛА, 29 грудня 2010 року, <http://www.legislationline.org/documents/id/16203>; Звіт про систему адміністративної юстиції в Косово, Місія ОБСЄ в Косово, квітень 2007 року, <http://www.osce.org/kosovo/24637>.

Програми моніторингу адміністративних процесів пропонують органам, відповідальним за роботу нових судових установ (а також зацікавленим групам і широкому загалу), перевірку і оцінку якості їхньої роботи з точки зору дотримання національного законодавства й міжнародних та регіональних стандартів. Звіти програм з моніторингу судових процесів у регіоні ОБСЄ зазвичай вказують на ті напрями, в яких потрібна додаткова підтримка реформ у національному контексті, і пропонують рекомендації щодо вдосконалення систем правосуддя. Окрім цього, вони визначають наявність суперечливих положень законодавства або таких, що дублюються, а також перешкоди, що ускладнюють застосування законодавства (наприклад, забезпечення ресурсами, організаційні проблеми тощо).

### 1.3.3 Підвищення рівня обізнаності та розуміння сутності моніторингу

У багатьох країнах існує розбіжність між великою кількістю адміністративних актів, що приймаються державними органами, і кількістю розглядів адміністративних спорів у судах і трибуналах. Причиною цього може бути той факт, що багато питань успішно і ефективно вирішуються на стадії внутрішнього адміністративного перегляду. Однак причина може полягати і в тому, що справи не доходять до судів через обмеженість застосування судового розгляду, а також дискримінацію і відсутність у окремих груп можливостей доступу до суду, або ж у високій вартості і тривалості адміністративного судочинства. Серед можливих причин також може бути й відсутність у людей інформації і знань про те, яким чином отримати доступ до адміністративної юстиції. Можливо також, що приватні особи неохоче звертаються до суду по захист своїх прав від порушень з боку органів публічної адміністрації, бо не вірять у справедливість системи або навіть побоюються помсти з боку влади.

Взагалі, варто відзначити, що рівень обізнаності суспільства про стандарти справедливого судового розгляду і розуміння цих стандартів у адміністративному процесі є нижчим за рівень розуміння подібних норм у кримінальних або цивільних справах<sup>14</sup>. Проблема поглиблюється ще й тому, що адміністративна юстиція покладає більшу частину відповідальності за ініціювання адміністративного розгляду справи проти держави на приватних осіб, при тому, що особі може бути важко розібратися самостійно у судовій системі, а доступ до безкоштовної правової допомоги часто відсутній. У багатьох адміністративних справах «тягар доведення» покладається на приватну особу, наприклад, при поданні заяви на отримання тих чи інших пільг, і, таким чином, від приватної особи вимагається певний рівень розуміння законів і спроможність домагатися юридичного захисту.

Для приватних осіб, які взаємодіють з органами державної влади і системою адміністративної юстиції, звіти програм з моніторингу судових про-

<sup>14</sup> Див., наприклад, «На шляху до основних послуг правосуддя для всіх: проблеми і перспективні підходи, звіт щодо тенденцій» частина 1, Гаазький інститут інтернаціоналізації права, 2012 рік. URL: <http://ssrn.com/abstract=2229686>.

цесів можуть підвищити їхню обізнаність і покращити розуміння прав окремої людини і обов'язків держави, що закріплені у національному і міжнародному праві, а також зобов'язань, взятих на себе державами в межах ОБСЄ. Інформація за результатами моніторингу може бути корисною особам, які оскаржують адміністративні акти, і, отже, може сприяти їхньому доступу до адміністративної юстиції.

#### 1.4 Сфера застосування посібника

Цей посібник ґрунтується на міжнародних, європейських та інших регіональних стандартах, включаючи зобов'язання ОБСЄ, а також на міжнародній і регіональній судовій практиці. Незважаючи на те, що географічно він враховує насамперед регіон ОБСЄ, посилання на міжнародні стандарти дозволяють використовувати положення та рекомендації, що містяться в ньому, в будь-якій країні світу.

Основна увага в цьому виданні приділяється справам з оскарження адміністративних рішень у судах і трибуналах. Цей посібник покликаний слугувати довідником як для осіб, відповідальних за формування політики, так і для фахівців-практиків. Він також адресований міжнародним та регіональним організаціям, міжнародним професійним асоціаціям, національним НУО та організаціям громадянського суспільства, що працюють в таких сферах як моніторинг судових процесів, зміцнення верховенства права, судова і правова реформа, належне врядування, публічна адміністрація та права людини. Першочерговою професійною цільовою аудиторією цього посібника є співробітники програм з моніторингу судових процесів, у тому числі керівники місій, спостерігачі в залі суду, фахівці-правники та особи, відповідальні за підготовку звітів.

Посібник спирається на усталену практику і методики моніторингу цивільних і кримінальних процесів у регіоні ОБСЄ. Він доповнює посібники, які вже існують, заповнюючи прогалини у тих напрямках, де моніторинг адміністративних процесів вимагає відповідних уточнень або іншого підходу, відмінного від усталеної практики моніторингу цивільних і кримінальних проваджень. Цей посібник потрібно розглядати разом з публікацією БДПЛА «Моніторинг судових процесів: посібник для практиків».

##### 1.4.1 Короткий огляд посібника

Цей посібник містить рекомендації нормативного і практичного характеру в галузі моніторингу судових процесів, і складається з двох частин. У першій частині (розділи 1 і 2) наведено практичні міркування про те, яким чином організувати моніторинг адміністративної юстиції. У цій частині використовуються приклади з реальної рекомендованої практики і досвіду програм та заходів з моніторингу кримінальних процесів; при цьому особлива увага приділяється практичним аспектам спостереження, ха-

рактерним для моніторингу адміністративних процесів<sup>15</sup>. Друга частина (розділи 3-6) містить опис основних стандартів справедливого судового розгляду, застосованих до адміністративних процесів і заснованих на відповідних міжнародних і регіональних нормах, стандартах і судовій практиці. До другої частини також входять практичні рекомендації з моніторингу дотримання цих стандартів у адміністративному провадженні. У додатках наведено практичні інструменти для моніторингу викладених у посібнику стандартів в умовах конкретної правової системи.

#### 1.4.2 У центрі уваги – судове провадження

Як зазначалося вище, у центрі уваги цього видання — розгляд у адміністративних судах і трибуналах (а також у квазі-судових органах, уповноважених на здійснення судового розгляду) адміністративних спорів між приватними особами і органами державної влади. У посібнику наводиться огляд не всіх матеріальних прав, передбачених адміністративним правом і які належать до компетенції адміністративної юстиції<sup>16</sup>, а лише тих аспектів справедливого судового розгляду в адміністративному судочинстві, які можна розглядати крізь призму міжнародних і європейських стандартів.

Таким чином, цей посібник не стосується процедур, які здійснюються тими органами влади, що регулюють питання адміністративного права. Він також не розглядає процедури внутрішнього нагляду, що реалізуються самими адміністративними органами при перевірці законності адміністративних актів, виданих підпорядкованими адміністративними органами.

Різні форми альтернативного вирішення спорів (арбітраж, медіація, врегулювання шляхом переговорів або погоджувальні процедури) також виходять за межі цього видання. Однак варто зазначити, що Рада Європи у своїй «Рекомендації про альтернативні методи вирішення спорів між органами влади та приватними особами» наголошує на тому, що використання альтернативних варіантів не повинне виключати можливості розгляду в суді або трибуналі<sup>17</sup>.

#### 1.4.3 Адміністративні правопорушення кримінального характеру

Адміністративні правопорушення кримінального характеру не належать до кола питань, що розглядаються у цьому посібнику. Класифікація правопорушень за категоріями «адміністративні» або «кримінальні», відповідно до націо-

15 Повний огляд методичних аспектів організації і проведення моніторингу судових процесів можна знайти в публікації «Моніторинг судових процесів: посібник для практиків» (переглянуте видання), Варшава, БДІПА ОБСЄ, 2012 рік. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/102519?download=true>.

16 Повний огляд є завданням коментарів до адміністративного законодавства.

17 Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету міністрів державам-членам про альтернативні способи вирішення спорів між органами влади і приватними особами, Рада Європи, 5 вересня 2001 року, розділ II, п. iii. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2001\)9&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDCC864&BackColorLogged=FDCC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2001)9&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDCC864&BackColorLogged=FDCC864).

нального законодавства, не є визначальною і має лише відносне значення<sup>18</sup>. Таким чином, правопорушення може вважатися кримінальним, навіть якщо національне законодавство відносить його до категорії адміністративних.

При вирішенні в контексті ЄКПЛ питання про те, чи має конкретне правопорушення ознаки кримінального злочину, можна враховувати наведені нижче «критерії справи Енгеля» окремо або в сукупності<sup>19</sup>:

- (1) кваліфікація правопорушення згідно з національним законодавством;
- (2) характер правопорушення;
- (3) характер і ступінь суворості покарання, якому обвинувачений ризикує бути підданий<sup>20</sup>.

Категоризація правопорушення з урахуванням цих критеріїв допоможе визначити, чи потрібно розглядати конкретний процес, як кримінальний або адміністративний. Здійснення моніторингу справ, визначених як кримінальні, також можливе, проте для цього потрібно використовувати стандарти справедливого судового розгляду для кримінального судочинства, які є ширшими, ніж ті стандарти, що застосовуються до адміністративних справ. Тому в таких випадках необхідно звертатися до видань БДІПЛ «Моніторинг судових процесів: посібник для практиків»<sup>21</sup> і «Справедливий судовий розгляд у міжнародному праві: юридична збірка»<sup>22</sup>.

Важливо розуміти, чи може те чи інше адміністративне правопорушення бути кримінальним за своєю природою. Наприклад, у багатьох країнах регіону ОБСЄ з перехідною економікою проводиться декриміналізація кримінального законодавства. Це означає, що закони, які регулюють певні правопорушення, трансформують їх з категорії кримінальних у адміністративні. Такий зсув у матеріальному праві зазвичай тягне за собою і відповідні зміни в процесуальному праві. Таким чином, якщо кримінальні правопорушення стають адміністративними в результаті декриміналізації, щодо звинувачень, що стосовно них висувуються, ухвалюються рішення шляхом адміністративного розгляду. Цей процес нерідко уникає повного дотримання міжнародних стандартів справедливого судового розгляду, які можна застосувати в кримінальному провадженні.

18 *Зіліберберг проти Молдови*, ЄСПЛ, 1 лютого 2005 року, параграф 30.

19 Там само, параграф 31.

20 *Енгель та інші проти Нідерландів*, ЄСПЛ, 8 червня 1976 року, параграф 82. Також див.: *Бенгем проти Великобританії*, ЄСПЛ, 10 червня 1996 року, параграф 56; *Гаріфаллу АЕВЕ проти Греції*, ЄСПЛ, 24 вересня 1997 року, параграфи 32-33; *Лауко проти Словаччини*, ЄСПЛ, 2 вересня 1998 року, параграф 56. Для подальшого уточнення цих критеріїв див.: «Основні питання прецедентного права: сумісність *Ratione Materiae*, стаття 6 (Поняття «кримінального обвинувачення»)», Рада Європи, 31 грудня 2006 року.

21 БДІПЛ: Моніторинг судових процесів, виноска 15.

22 Справедливий судовий розгляд у міжнародному праві: юридична збірка. Варшава, БДІПЛ, 2013. URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/100894?download=true>.

## 1.5 Обмеження практичного характеру під час моніторингу адміністративної юстиції

### 1.5.1 Апеляційне провадження

Якщо в кримінальних процесах право на подання апеляційної скарги до суду є загальним, то в адміністративних справах воно не завжди належить до числа невід'ємних прав. Тим не менше, у всіх тих випадках, коли у правовій системі передбачене право на оскарження адміністративних рішень у адміністративному суді або трибуналі, на нього повинне поширюватися право на справедливий судовий розгляд<sup>23</sup>.

Разом з тим, не всі стандарти справедливого судового розгляду, застосовні в судах першої інстанції, можуть застосовуватися в апеляційному провадженні. Наприклад, якщо у заявника була можливість усно викласти свою справу під час відкритого слухання у суді першої інстанції, то до розгляду в апеляційній інстанції вимога про необхідність відкритого слухання може і не застосовуватися, і розгляд апеляції буде здійснюватися виключно на основі представлених письмових документів<sup>24</sup>.

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про судовий розгляд адміністративних актів» йдеться про те, щоб рішення судів або трибуналів, які переглядають адміністративні акти, повинні, принаймні у важливих справах (наприклад, пов'язаних з накладенням серйозних адміністративних стягнень), оскаржуватися у судах або трибуналах вищої інстанції; однак, це не стосується випадків, коли, відповідно до національного законодавства, справа передається одразу до суду вищої інстанції<sup>25</sup>.

### 1.5.2 Підтримка національних стейкхолдерів

Успіх проекту з моніторингу судових процесів великою мірою залежить від співпраці із зацікавленими сторонами всередині держави і їхнього ставлення до таких ініціатив. Співпраця може включати надання зацікавленими сторонами інформації про дати судових засідань, сприяння у забезпеченні вільного доступу до слухань, а також надання доступу до офіційних документів, наприклад, матеріалів справ і рішень судів. Однак, оскільки адміністративній юстиції зазвичай приділяють недостатньо уваги в межах реформ, спрямованих на забезпечення верховенства права або дотримання прав людини<sup>26</sup>, зацікавлені особи, зокрема, судді або адміністративні органи, можуть бути не обізнаними з моніторингом судових процесів або не усвідомлювати його користі.

23 У контексті адміністративної юстиції термін «апеляція» не обмежений лише судовим розглядом, але, оскільки цей посібник присвячено моніторингу судових слухань, цей термін позначає тут апеляцію до адміністративного суду або трибуналу.

24 *P. M. проти Фінляндії*, Комунікація кампанії на захист прав людини 301/1988, UN Doc CCPR/C/35/D/301/1988 (1989), параграф 6.4.

25 Рекомендація Res (2004) 20, Рада Європи, виноска 5, параграф В.4.і.

26 Більш детально щодо цієї теми див.: «*Верховенство права в діяльності публічної адміністрації*», виноска 12.

Наприклад, багато країн у регіоні ОБСЄ лише нещодавно розпочали створення більш спеціалізованої системи адміністративної юстиції. У таких країнах особам, які проводять моніторинг, потрібно переконатися у тому, що органи влади, які здійснюють реформи, розглядають моніторинг судових процесів як додатковий засіб розвитку спроможності і сприяння проведенню реформ.

## 1.6 Основні поняття

Багато із запропонованих у цьому посібнику понять важко викласти у вигляді універсальних і простих визначень; крім того, існують відмінності в тому, яким чином національне законодавство трактує і застосовує такі поняття, як «адміністративна юстиція» і «адміністративний акт». Для полегшення користування посібником були розроблені робочі визначення, що належать до галузі адміністративного права і адміністративної юстиції<sup>27</sup>.

### Публічна адміністрація

Термін «публічна адміністрація» означає інститути, органи і діяльність виконавчої гілки державної влади. Це можуть бути, наприклад, виконавчі органи місцевого рівня або податкові органи. Під публічною адміністрацією також маються на увазі приватні суб'єкти, наділені державними повноваженнями, делегованими або переданими за договором. Цим терміном також позначаються законодавчі та інші нормативні акти, що регулюють функції зазначених вище інститутів і суб'єктів.

### Адміністративна юстиція

Термін «адміністративна юстиція» означає систему судів і трибуналів, які мають юрисдикцію у справах, що стосуються публічної адміністрації.

### Адміністративний процес

Термін «адміністративний процес» означає процес ініціювання адміністративних справ, провадження стосовно них в адміністративних судах і трибуналах і прийняття рішень у таких справах.

### Адміністративні суди і трибунали

Термін «адміністративні суди і трибунали» означає державні органи, створені та уповноважені за законом розглядати спори між органами влади та приватними особами. Ці органи можуть здійснювати судовий розгляд адміністративних актів з метою визначення їхньої законності, доцільності або і того, і іншого водночас.

### Адміністративна процедура

Термін «адміністративна процедура» означає передбачений законодавством порядок дій, якому зобов'язані слідувати органи влади в процесі прийняття адміністративних актів.

<sup>27</sup> Загальні визначення термінів у сфері моніторингу судових процесів див. у виданні БДПЛА: «Моніторинг судових процесів», виноска 15.

### **Адміністративний орган**

Термін «адміністративний орган» означає інститути, які є складовими частинами центральної (наприклад, міністерства), регіональної, федеральної (федеральні землі в Німеччині) або ж місцевої виконавчої влади (наприклад, виконавчі органи міських рад), а також будь-якого суб'єкта або особи, наділену іншими публічно-правовими повноваженнями, і уповноважену за законом приймати адміністративні акти. Адміністративний орган складається із суб'єктів публічної адміністрації.

### **Адміністративні акти**

Термін «адміністративні акти» означає правові акти, прийняті на виконання державних повноважень, які можуть зачіпати права, свободи чи інтереси фізичних або юридичних осіб. Сюди належить і відмова від дій, і бездіяльність (у разі, коли державний орган зобов'язаний діяти), а також нормативно-правові акти. Адресатом адміністративних актів може бути як окрема особа, так і група осіб.

### **Моніторинг**

Термін «моніторинг» означає будь-яку діяльність, програму, проект або іншу структуру, організовану задля проведення моніторингу судових процесів у сфері адміністративної юстиції.

### **Персонал моніторингу**

Термін «персонал моніторингу» означає всіх співробітників процесу моніторингу: керівника, координатора, аналітиків з правових питань, спостерігачів у залі суду тощо. У разі потреби, в цьому посібнику зазначається конкретна категорія персоналу.

### **Судовий розгляд**

Термін «судовий розгляд» означає розгляд судом або трибуналом (але не конституційним судом) того чи іншого адміністративного акта для визначення його законності та (або) доцільності, а також надання ефективного засобу юридичного захисту.

### **Адміністративний розсуд**

Термін «адміністративний розсуд» означає законні дискреційні повноваження адміністративного органу, що обмежені чіткими правовими межами і підпорядковуються низці принципів конституційного та адміністративного права.

### **Дискреційні повноваження**

Термін «дискреційні повноваження» означає повноваження, які дають адміністративному органу певний ступінь свободи в прийнятті рішень, і тим самим дозволяють йому обирати з декількох юридично припустимих рішень те, яке він вважає найбільш прийнятним<sup>28</sup>.

28 Рекомендація №R (80) 2 Комітету міністрів про використання дискреційних повноважень адміністративними органами, Рада Європи, 11 березня 1980 року, додаток, розділ I. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=COE>.



## РОЗДІЛ 2

# Підготовка до моніторингу – початок роботи

У довідниках і посібниках, розроблених міжнародними, регіональними та неурядовими організаціями, можна знайти безліч методологічних і практичних інструментів із моніторингу судових процесів. Проте ці матеріали орієнтовані насамперед на моніторинг кримінального судового процесу.<sup>29</sup> Ця публікація розроблена як спеціалізований інструмент підтримки моніторингу судових процесів у галузі адміністративної юстиції. Вона базується на чинних інструментах моніторингу і включає в себе багато їхніх особливостей.

Для того, щоб уникнути дублювання зусиль, посібник орієнтований на сучасну практику в галузі моніторингу судових процесів щодо широкого кола питань, які розглядаються більш докладно у виданні «Моніторинг судових процесів: посібник для практиків». Окрім того, інформація з цього посібника щодо організаційних питань та ресурсів, звітності та систем управління інформацією може також застосовуватися за аналогією до моніторингу адміністративного процесу.

### 2.1 Основні принципи

Три основні принципи, що лежать в основі програм моніторингу судових процесів, які проводяться місіями й інститутами ОБСЄ на місцях включають невторчання, об'єктивність і згоду.

Принцип невторчання або неперешкоджання гарантує, що на незалеж-

<sup>29</sup> Див. Підручник БДПП із здійснення моніторингу судових процесів, примітка 15; Підручник зі спостереження за кримінальним процесом: практичний поради́к № 5 (Жене́ва: Міжнародна комісія юристів, 22 липня 2009 року) <<http://www.icj.org/criminal-trials-and-human-rights-a-manual-on-trial-observation/>>; Інструментарій верховенства права для постконфліктних держав: моніторинг правових систем (Нью-Йорк і Жене́ва: Управління Верховного комісара з прав людини, 2006 рік), <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMonitoringen.pdf>>; Навчальний посібник з контролю за дотриманням прав людини, (Нью-Йорк і Жене́ва: Управління Верховного комісара з прав людини, 2001 рік), <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introen.pdf>>; Що таке справедливий судовий розгляд? Базовий посібник з правових норм і практики (Нью-Йорк: Комітет юристів з прав людини, березень 2000 року), <[http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/fair\\_trial.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/fair_trial.pdf)>; «На практиці: посібник для неюристів, які працюють в системі кримінального правосуддя», служба помічників юристів; «Керівництво з моніторингу судових процесів», Місія Організації Об'єднаних Націй у Афганістані.

ність судової системи не зазіхають ані на практиці, ані у сприйнятті. Невтручання може бути застосоване абсолютно, коли співробітники моніторингу уникають всіх безпосередніх контактів із представниками судової системи, або із певною мірою суворості (наприклад, встановлення умови, що співробітники моніторингу можуть контактувати з працівниками суду щодо адміністративних або загальних правових питань, але не можуть брати участь в обговоренні по суті справ, щодо яких здійснюється моніторинг). При визначенні питання про застосування принципу невторучання, керівники проєктів з моніторингу адміністративної юстиції повинні брати до уваги розповсюдженість в адміністративному судочинстві письмових проваджень та те, якою мірою це може вимагати обмежених зв'язків між спостерігачами і представниками судової влади (див. розділ 2.3.4 щодо письмового провадження).

Принцип об'єктивності забезпечує збалансований підхід до відбору справ, у межах яких здійснюється програма моніторингу, спостереження за судовим розглядом, аналізу та звітності, вимагаючи неупередженого застосування чітко визначених і загальноновизначених стандартів справедливого судового розгляду. Це зводить до мінімуму ризик будь-якої неумисної або уявної упередженості, і заохочує широке визнання результатів, висновків і рекомендацій програми моніторингу.

Принцип згоди означає, що державні органи влади погодилися на здійснення програми моніторингу судочинства і досягли спільного розуміння цілей і переваг моніторингу з організацією, яка його проводить. Така домовленість може запобігти напруженості або послабити її, забезпечити більш широкий доступ до судів і письмової документації, а також підвищити ефективність моніторингу судових процесів. Подальші вказівки щодо кожного з цих принципів можна знайти у виданні *«Моніторинг судових процесів: посібник для практиків»*.<sup>30</sup>

## 2.2 Загальні положення

Два важливих положення, які повинні наскрізно проходити через весь процес моніторингу – це гендерні аспекти і особливі потреби дітей. Окрім того, судові спостерігачі та аналітики повинні бути поінформованими про ступінь розсуду, яким адміністративні органи можуть користуватися під час ухвалення рішень і адміністративних актів.

### 2.2.1 Гендерна рівність

Застосування гендерного підходу було визнане ключовою складовою підвищення якості і ефективності проєкту. Для програми моніторингу дуже важливо зрозуміти, як по-різному на чоловіків, жінок, хлопчиків і дівчаток впливає адміністративна юстиція, і як гендерний підхід може сприяти

30 *«Моніторинг судових процесів: посібник для практиків»*, БДІПЛ, примітка 15, розділ 1.2.

підвищенню гнучкості і справедливості державних послуг. Більше того, між чоловіками і жінками можуть існувати відмінності щодо вразливості в адміністративному судочинстві, представництва в суді або трибуналі, або наслідків адміністративних рішень. Таким чином, ретельне вивчення питання гендерної рівності в аспекті доступу до адміністративної юстиції повинне бути включене до процесу моніторингу.

Моніторинг адміністративної юстиції може бути особливо ефективним інструментом для оцінювання ефективності судової системи в тих справах, які мають гендерний аспект (наприклад, ухвалені судом рішення про захист у випадках домашнього насильства, рішення про розподіл майна або аліменти, встановлення опіки над дитиною у процесі розлучення батьків). Увага до гендерної проблематики також може бути використана як інструмент для обміну інформацією з працівниками суду для того, аби загальноновизнані норми гендерної рівності набули більшого поширення і стали частиною національної практики.

### 2.2.2 Здійснення правосуддя з урахуванням інтересів дітей

Діти взаємодіють з адміністративною системою у різний спосіб до, під час і після судових слухань. Система адміністративної юстиції повинна забезпечити, щоб конкретні права і потреби дітей розуміли і поважали, і щоб всі органи, пов'язані з правами дітей під час судового розгляду були належним чином поінформовані.<sup>31</sup>

Якнайкраще забезпечення інтересів дитини має бути першочерговим завданням адміністративного органу у всіх процесах, пов'язаних із прийняттям рішень з питань, що відіграють головну роль в добробуті дитини, таких як ті, що стосуються усиновлення, опіки або графіку відвідування дитини батьками. Доктрина найкращих інтересів вимагає врахування (серед інших факторів) встановлених побажань дитини, з урахуванням її віку і зрілості.

Таким чином, права дитини бути почутою необхідно дотримуватися, і дітям повинна бути надана можливість висловитися у процесі будь-якого судового чи адміністративного розгляду, що зачіпає їхні інтереси, безпосередньо або через представника, відповідно до процесуальних норм національного законодавства.<sup>32</sup> Окрім того, в тих ситуаціях, у межах адміністративного права, де діти є найбільш вразливими (наприклад, процедури усиновлення або скарги на дії соціальних служб), адміністративні рішення повинні бути предметом судового розгляду.

31 «Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей» були прийняті 17 листопада 2010 року. Вони покликані гарантувати дитині ефективний доступ до правосуддя й відповідне ставлення до неї. Керівні принципи засновані й охоплюють п'ять основних стандартів доброзичливого ставлення правосуддя до дитини: участь, найкраще забезпечення інтересів дитини, гідність, захист від дискримінації та верховенство права. Доступно за адресою: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1705197&Site=CM>>.

32 Конвенція Організації Об'єднаних Націй про права дитини, 1989 рік, стаття 12.

### 2.2.3 Адміністративний розсуд

Більшість адміністративних актів передбачають здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами. Наявність дискреційних повноважень у адміністративних органів є властивістю адміністративного права, оскільки законодавець не може передбачити всі можливі ситуації, з якими державні органи будуть стикатися у повсякденному адміністративному регулюванні, і, отже, не може прописати в законі фіксовані рішення для кожної з цих ситуацій. Водночас, наявність дискреційних повноважень може призвести до ризику їхнього використання для здійснення незаконних дій або зловживань в галузі прав людини.

Таким чином, дискреційні повноваження адміністративних органів повинні мати чіткі правові межі і підпорядковуватися цілій низці конституційних і адміністративних правових норм, таких як об'єктивність і послідовність застосування.<sup>33</sup> Крім того, органи влади повинні використовувати адміністративний розсуд на основі прозорості, дотримуючись заздалегідь встановленої адміністративної процедури. Судовий розгляд адміністративних актів може використовуватися як захист від зловживань і повинен, як мінімум, встановити, чи були порушені ці межі і стандарти всупереч національному законодавству.<sup>34</sup> Суди і трибунали повинні мати право перевіряти правові межі повноважень щодо прийняття рішень крізь призму норм адміністративного права. Судовий розгляд також має бути «повноцінним», тобто він повинен не тільки досліджувати здійснення дискреційних повноважень, але й бути в змозі забезпечити ефективні засоби правового захисту у випадку, коли відбулося порушення прав людини в результаті здійснення цих повноважень.

На практиці, багато адміністративних юрисдикцій не уповноважені здійснювати повний судовий розгляд дискреційних актів адміністративних органів відповідно до принципу поділу влади. Стверджується, що якщо законодавець вирішив, що в компетенції адміністративного органу вільно обирати між різними способами дій, то судові органи не можуть згодом змусити цей орган ухвалити інше рішення.

Якщо суд, що розглядає справу, доходить висновку, що під час здійснення адміністративним органом своїх дискреційних повноважень були порушені законні межі цих повноважень, рішення суду має бути виконане, а державний орган має змінити адміністративне рішення відповідним чином. У деяких правових системах, суд уповноважений замінити початковий адміністративний акт своїм власним рішенням, навіть якщо початковий акт був прийнятий шляхом здійснення дискреційних повноважень.

33 Рекомендація № R (80) 2, примітка 28.

34 Див. «Сіракузькі принципи, що стосуються обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права», Об'єднана національна економічна і соціальна рада, документ ООН E/CN.4/1985/4, 28 вересня 1984 року, пункт 18, <http://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>.

### Адміністративний розсуд

У справі *Мелтекс ЛТД і Месроп Мовсесян проти Вірменії*<sup>35</sup> Національна комісія теле-радіомовлення Вірменії (НКТР) користувалася дискреційними повноваженнями відповідно до закону про видачу та відмову у видачі ліцензії на мовлення. Ця свобода розсуду була обмежена чотирма критеріями відбору: перевага програм власного виробництва, перевага програм, розроблених у Вірменії, технічний і фінансовий потенціал заявника, а також професійний рівень персоналу.

Компанія-заявник подала сім заявок на отримання ліцензії на мовлення. НКТР надала відмову без пояснення причин, видавши ліцензії іншим компаніям. Заявник стверджував, що право на свободу самовираження відповідно до статті 10 ЄКПЛ, було порушено, тому що НКТР не надала будь-якого обґрунтування рішень, прийнятих під час здійснення своїх дискреційних повноважень.

ЄСПЛ постановив, що «у питаннях, які зачіпають основоположні права, суперечило б верховенству права... щоб встановлене законом право розсуду, яке надається органу виконавчої влади, було виражене в термінах необмеженої влади. Отже, закон повинен зазначати межі будь-якого розсуду, наданого компетентним органам, і спосіб його реалізації з достатньою ясністю, беручи до уваги законну мету цього заходу, щоб дати особі адекватний захист від свавільного втручання».<sup>36</sup> Таким чином, дії НКТР були визнані такими, що порушили положення статті 10.<sup>37</sup>

### 2.3 Попереднє оцінювання

Перед початком будь-якого моніторингу судового процесу в галузі адміністративної юстиції, повинна проводитися оцінка реальної ситуації, чинної правової бази, і будь-яких чинних або очікуваних стратегій розвитку чи політики у галузі адміністративної юстиції. Під час здійснення оцінки потрібно надати висновки щодо придатності потенційного проекту з моніторингу та його основних завдань. Така оцінка може вимагати здійснення аналізу статистичних даних (в тому числі з точки зору гендерної проблематики), якщо такі дані можна отримати, а також наявної інформації і звітів про систему адміністративної юстиції.

Вже підготовлені звіти, здійснені національними або міжнародними суб'єктами, які працюють в галузі публічної адміністрації та місцевого самоврядування, є корисними для виявлення проблем, які викликають звернення до адміністративних судів з боку приватних осіб, а також основних проблем у сфері публічної адміністрації. Звіти та оцінки щодо реформ публічної адміністрації та інших подібних програм можуть також слугувати цінним джерелом інформації для подальшого визначення цілей, сфери охоплення і спрямованості діяльності з моніторингу судових процесів у конкретному національному контексті.

Інші методи, такі як інтерв'ю з відповідними національними суб'єктами, можуть допомогти зібрати коментарі, досвід і думки щодо поточної ситу-

35 *Мелтекс ЛТД і Месроп Мовсесян проти Вірменії*, ЄСПЛ, 17 червня 2008 року.

36 Там само, пункти 83-85.

37 Там само, пункт 81.

ації, а також щодо перспективи змін у галузі адміністративної юстиції. Як судова влада (в ролі судді), так і виконавча (в ролі учасника адміністративного провадження), повинні бути включені до числа цих національних суб'єктів, оскільки вони є органами, які застосовують закон на щоденній основі і, отже, результати роботи програми з моніторингу і рекомендації, що містяться в доповідях, матимуть на них безпосередній вплив. Інтерв'ю можуть набути особливого значення у тих випадках, коли існує обмежена політична воля щодо співпраці з програмою моніторингу судових справ.

Програми моніторингу можуть доповнювати і підтримувати реформи системи адміністративної юстиції, що відбуваються, або ж вони можуть слугувати інструментом виявлення залишкових проблем, з якими стикаються системи і, таким чином, сприяти додатковим реформам. У будь-якому випадку, важливо оцінити наявність і рівень політичної волі до процесу реформ, а також ймовірність того, що висновки моніторингу будуть реалізовані.

### 2.3.1 Доступ до інформації та право на приватність

Оскільки моніторинг адміністративних судових процесів є відносно новим, адміністративні суди можуть бути не готовими до того ж рівня громадської уваги, як і до кримінальних судів. Встановлення позитивних робочих стосунків з представниками органів адміністративної юстиції і їхніми керівними органами може допомогти послабити напруженість і сприяти подальшому відкриттю доступу до матеріалів справи, слухань та іншої інформації. Це особливо важливо в тих країнах і місцях, де адміністративні суди є відносно новими, або де внутрішні процедури і методи комунікації суду ще варто налагодити.

Питання отримання доступу до публічної інформації та на судові слухання варто розглядати від самого початку проекту моніторингу. Можливість отримання матеріалів справи буде визначатися національним законодавством і практикою, тому необхідно проаналізувати національне законодавство щодо прав і обмежень на доступ до документів у межах адміністративної процедури та судового процесу.

У багатьох країнах у регіоні ОБСЄ, матеріали справи доступні тільки для сторін спору, а не для широкого загалу. Працівники проекту з моніторингу, таким чином, повинні вжити спеціальних заходів для отримання доступу до матеріалів справи і слухань, шляхом підписання меморандуму про взаєморозуміння (МПВ) з відповідними державними і адміністративними органами або через безпосередній контакт зі сторонами і їхніми юридичними представниками.<sup>38</sup>

В особливих випадках, у межах адміністративних процедур закон може

38 Див. Підручник БДІПЛ зі здійснення моніторингу судових процесів, примітка 15, розділ 4.

передбачати слухання справи в закритому судовому засіданні, наприклад, коли розглядаються питання щодо дітей або соціальної допомоги. Особливу увагу варто приділити питанню щодо права на приватність в цих випадках. Аналогічним чином, вимоги про нерозголошення певної особистої інформації або конфіденційних фактів повинні дотримуватися упродовж усіх заходів моніторингу. Інформаційно-просвітницька робота може бути доцільною для інформування громад про роботу програми з моніторингу адміністративних справ та її цілей, а також для усунення застережень щодо приватності.<sup>39</sup>

### 2.3.2 Правова база

Ідентифікація та аналіз відповідних національних і міжнародних правових меж має вирішальне значення перед початком моніторингу судових процесів і, можливо, вимагатиме значних зусиль з боку персоналу програми моніторингу під час початкової фази.

Вибірка чинного законодавства та судової практики, які регулюють здійснення адміністративного судочинства, зокрема, положень адміністративного та адміністративно-процесуального кодексу<sup>40</sup>, може стати важливим ресурсом для співробітників програми моніторингу. Якщо такі матеріали не доступні в Інтернеті або безпосередньо з судів, правові збірники та огляди варто шукати в інших джерелах, таких як університети, організації громадянського суспільства та навчальні установи з підвищення кваліфікації суддів. Юридичні або пов'язані з галуззю правосуддя періодичні видання, орієнтовані на адміністративно-правову систему, також можуть запропонувати інформацію й аналіз відповідної судової практики.

Загальне знання національних цивільних процедур також має важливе значення, оскільки при розгляді адміністративних справ може бути зроблене посилання на цивільне законодавство, як на допоміжне джерело. Окрім того, процесуальні закони можуть існувати щодо конкретних адміністративних питань – наприклад, соціального забезпечення, комерційного ліцензування або охорони навколишнього середовища. Також можливі випадки, коли судовий розгляд адміністративних актів за законом підлягає обмеженням, як правило, відносно зовнішньої політики, національної безпеки та деяких рішень уряду.<sup>41</sup>

39 Для отримання додаткової інформації про просвітницьку діяльність в цілому див. підручник БДІПЛ зі здійснення моніторингу судових процесів, примітка 15, розділи 12.1 і 12.4.1.

40 Оскільки назви законодавчих актів, що регулюють здійснення адміністративної юстиції різняться від країни до країни, ті назви, що зазначені у цьому розділі, наведені лише як рекомендації. У низці європейських систем закон про адміністративну процедуру регулює адміністративний розгляд і подальше оскарження, у той час як закон про адміністративні спори і закон про адміністративні суди регулюють структуру і здійснення адміністративного провадження.

41 Див. С. Галера: «Судовий розгляд: порівняльний аналіз всередині європейської правової системи», Рада Європи, 2010 рік, с. 198-201.

Нарешті, з точки зору міжнародного права, національна правова база та відповідна судова практика повинні розглядатися і оцінюватися згідно з міжнародно-правовими зобов'язаннями і стандартами, що застосовуються у країні. Для інформації, розділи 3-6 цього посібника містять короткий огляд найбільш поширених міжнародних і європейських стандартів справедливого судового розгляду, які можна застосувати в адміністративній юстиції.

### 2.3.3 Інституційні межі

Автори посібника розуміють, що існують різні форми інституційних меж (у тому числі щодо структури, складу і повноважень) систем судів і трибуналів залежно від національних політичних і правових традицій. Незалежно від формату меж, встановлених державою, вони повинні відповідати міжнародним і регіональним стандартам справедливого судового розгляду. Глибинне знання і розуміння системи адміністративної юстиції дозволить співробітникам програм моніторингу краще зрозуміти, яким чином стандарти справедливого судового розгляду застосовуються у процесі.

Традиції адміністративного правосуддя в усьому світі можна розрізнити залежно від того, яким чином розглядаються адміністративні справи, хоча країни можуть також використовувати поєднання цих інституційних механізмів. Переважно, в країнах з традиціями загального права, адміністративні акти оскаржуються у спеціалізованих адміністративних судах та/або звичайних судах (наприклад, у Сполученому Королівстві та Сполучених Штатах). Альтернативно, в деяких країнах адміністративні справи розглядаються спеціалізованими палатами або секціями всередині звичайних судів (наприклад, в Нідерландах та Іспанії). Багато країн створили окремі паралельні структури адміністративних судів для вирішення питань адміністративного права (наприклад, у Німеччині, Франції, Греції та Швеції). У країнах, в яких паралельна структура адміністративної юстиції існує окремо від звичайних судів, можуть також бути спеціалізовані суди з конкретних питань, таких як навколишнє середовище, соціальне забезпечення або політичний притюлок.

Відправною точкою для початку моніторингу адміністративної юстиції є складання схеми різних судів і трибуналів, та їхніх юрисдикційних відносин. Для того, щоб зрозуміти, які суди або трибунали здійснюють адміністративне судочинство, персонал моніторингу повинен вивчити різні юрисдикції судів. Залежно від методу відбору справ для моніторингу, працівникам, можливо, доведеться працювати у різних судах, які застосовують різні адміністративні закони (екологічні, державної служби, соціального забезпечення тощо).

Існують також системи, в яких квазі-судові органи і трибунали, які не є



судами, такі як незалежні комісії або ради, можуть здійснювати адміністративне судочинство за певними тематичними питаннями – наприклад, соціального забезпечення та навколишнього середовища. Процедури розгляду справ цими органами повинні відповідати міжнародним стандартам справедливого судового розгляду, якщо ці органи можна розглядати як суд або трибунал для цілей права на справедливий судовий розгляд відповідно до міжнародного права (див. розділ 3)<sup>42</sup>. Працівники програми моніторингу повинні також з'ясувати, чи ці квазі-судові органи є єдиними установами, які здійснюють адміністративне судочинство з цього питання. За загальним правилом, обмежений судовий розгляд може бути доступним щодо рішень таких квазі-судових органів.

Окремі справи можуть містити як питання цивільного, так і адміністративного права, що ускладнює визначення того, який суд компетентний розглядати такі справи. Деякі системи забезпечують механізми вирішення конфлікту юрисдикцій, такі як наявність спеціалізованих палат у судах вищої інстанції, або спеціальних комісій, в яких конкретний конфлікт може бути вирішений і які забезпечать ефективні засоби правового захисту. Якщо персоналу проекту з моніторингу стає відомо про такі випадки, за ними повинне здійснюватися спостереження, щоб оцінити, чи забезпечує національне законодавство доступ до правосуддя і ефективних засобів юридичного захисту.

#### 2.3.4 Письмове провадження

У багатьох юрисдикціях, адміністративне провадження переважно здійснюється тільки в письмовій формі, оскільки усні слухання не передбачені в законі або не проводяться на практиці. Це саме по собі може бути проблематичним з огляду на дотримання стандартів справедливого судового розгляду, особливо щодо рівності змагальних можливостей і права на усне слухання справи.<sup>43</sup>

Працівники проекту моніторингу завжди повинні бути готові використовувати різні способи збору даних, з урахуванням конкретної ситуації і характеру провадження. Це має особливе значення у тих випадках, коли спостереження за слуханням справи неможливе через суттєву залежність від письмових матеріалів. Альтернативні методи збору інформації можуть включати збір рішень, клопотань та інших матеріалів справи, аналіз листування між судом і сторонами, і інтерв'ювання учасників процесу.

Інтерв'ю можуть базуватися на стандартних анкетах, що відображають цілі, масштаби і методологію програми моніторингу. Інтерв'юери повинні

42 «Загальний коментар №32, Стаття 14: право на рівність перед судами і трибуналами і право на справедливий судовий розгляд», Комітет з прав людини Організації Об'єднаних Націй, U.N. Док. CCRP/C/GC/32, від 9 до 27 липня 2007 року, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom32.html>.

43 Див. Розділ 5.

пройти базову підготовку з отримання навичок інтерв'ювання, на додаток до загальної підготовки з навичок спостереження за судовим процесом і етичної поведінки. Відповідно до загального принципу невтручання програм моніторингу в судовий процес, а також з метою збереження незалежності судової системи, інтерв'ю варто зосередити на адміністративному процесі і дотриманні стандартів справедливого судового розгляду, а не на суті справи.<sup>44</sup>

## 2.4 Відбір і встановлення пріоритетності судових справ

Процедура відбору та встановлення пріоритетності справ для моніторингу залежить від мандату відповідної організації і цілей моніторингу.

Один підхід полягає у відборі справ шляхом випадкової вибірки, аби охопити широкий діапазон справ, що є репрезентативним для системи адміністративного судочинства в цілому. Випадковий відбір може забезпечити загальні дані та інформацію про сильні та слабкі сторони системи.

Інший підхід полягає у селективному відборі спірних справ, які мають особливий вплив на права, інтереси і свободи приватних осіб. Критерії відбору можуть ґрунтуватися на зацікавленості у моніторингу результатів розгляду конкретної справи, яка відбулася, і яка має серйозні наслідки в галузі прав людини (наприклад, свобода зібрань та асоціацій), або впливає на громадські інтереси (наприклад, великі експропріації на користь держави). Критерії відбору можуть також бути тематично зосереджені на певних галузях адміністративного права (наприклад, право власності), на вивченні дотримання гендерної рівності у застосуванні закону (наприклад, гендерне насильство або сімейне право), або на оцінці доступу до правосуддя вразливих груп (наприклад, права меншин).

Ініціативи з реформування системи публічної адміністрації та аналогічні програми в країні, що здійснюються національними органами або міжнародними організаціями, можуть бути корисними джерелами інформації для відбору справ, тому що вони, як правило, вирішують питання, що викликають занепокоєння і можуть призвести до оскарження в адміністративних судах. Їхні оцінки і висновки можуть допомогти в пошуку процесуальних перешкод в адміністративному законодавстві і практиці.

---

44 Для отримання додаткової інформації див. посібник БДІПЛ зі здійснення моніторингу судових процесів, примітка 15, розділ 1.2.

## 2.5 Питання кадрового забезпечення

Усі працівники проекту моніторингу повинні мати чітке розуміння стандартів адміністративного законодавства і юстиції, а також міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду. Юридичний персонал проекту моніторингу, в ідеалі, повинен складатися з експертів у галузі адміністративного права і процесу. Взагалі, міжнародні організації, що здійснюють моніторинг судових процесів, можуть розглянути варіант об'єднання національних працівників з міжнародним персоналом в одну команду, таким чином поєднуючи знання, досвід та правові традиції.

Складність, технічні аспекти і тривалість адміністративного провадження повинні враховуватися при встановленні співвідношення кількості справ на одного спостерігача за судовими процесами. Іноді складні адміністративні справи розглядаються протягом тривалого періоду часу, тому заходи з моніторингу повинні плануватися на достатньо тривалий час, щоб спостерігати за справами до ухвалення остаточного рішення.



## РОЗДІЛ 3

# Стандарти справедливого судового розгляду в адміністративній юстиції

### 3.1 Вступ

У цьому розділі буде наведено короткий огляд деяких основоположних стандартів справедливого судового розгляду, що застосовуються на всіх етапах адміністративного провадження. У наступних розділах буде наведений огляд стандартів справедливого судового розгляду, які були розділені на три стадії адміністративного розгляду судом або трибуналом:

- (1) відкриття провадження у справі (розділ 4);
- (2) розгляд справи (розділ 5) і
- (3) ухвалення рішення у справі (розділ 6).

Такий поділ може не повністю відповідати умовам національного законодавства і може бути відповідним чином скоригований. Поділ дає можливість здійснювати моніторинг або всієї системи адміністративної юстиції, або конкретних етапів судового провадження.

Комплексне пояснення стандартів справедливого судового розгляду надається в кожному з трьох розділів, разом із рекомендаціями щодо моніторингу стосовно кожного стандарту. Окрім того, Додаток I: Інструментарій для моніторингу адміністративної юстиції, включає в себе: перелік контрольних запитань з моніторингу адміністративної юстиції, який описує в загальних рисах основні питання, які програма моніторингу повинна дослідити відповідно до стандартів, перерахованих у цьому посібнику; зразок анкети для правового аналізу, який може бути використаний як орієнтир для створення анкети з моніторингу адміністративного процесу, адаптованої до конкретної правової системи, в якій програма моніторингу працює; і зразок анкети для спостерігача в суді, який також повинен бути адаптований до місцевих умов, в якому наведено рекомендації щодо конкретних аспектів процесу в залі суду і поведінки суддів, за якими потрібно уважно стежити з огляду на їхній можливий вплив на дотримання відповідності міжнародним і регіональним стандартам.

Стандарти, зібрані в цьому посібнику, є мінімальними стандартами спра-

ведливого судового розгляду, що застосовуються під час адміністративного судочинства, які були визначені для цілей моніторингу судових процесів. На різних стадіях адміністративного провадження, основні стандарти, за дотриманням яких варто спостерігати, включають:

### 1. Відкриття провадження у справі:

- розумний строк для відкриття адміністративного провадження;
- ефективний доступ до суду або трибуналу і
- наявність і обсяг правової допомоги та правової підтримки.

### 2 Розгляд справи:

- право на усне слухання;
- рівність сторін і змагальність судового процесу і
- наявність заходів забезпечення позову.

### 3. Ухвалення рішення у справі:

- право на судовий розгляд у розумні строки;
- публічне та вмотивоване судове рішення і
- ефективне виконання рішень.

Потрібно зазначити, що ці стандарти справедливого судового процесу не пропонують вичерпного переліку, і що існують регіональні й національні відмінності щодо їхньої реалізації. Таким чином, цей посібник використовує міжнародний інститут договорів, рекомендацій та інших програмних документів для забезпечення національних спостерігачів зведеним переліком стандартів, за якими можна оцінити адміністративне провадження у конкретній юрисдикції. Посібник не розрізняє, які з них є обов'язковими або застосовні до конкретної юрисдикції в силу міжнародних зобов'язань держави, і спостерігачі повинні самі визначити конкретні міжнародні зобов'язання держави під час розробки структури проекту моніторингу адміністративної юстиції.

Стандарти справедливого судового розгляду, застосовні до адміністративних процедур, викладених у цьому виданні, впливають з міжнародного права, норм, встановлених регіональними та міжнародними організаціями, а також практики регіональних і міжнародних судів, трибуналів та органів із захисту прав людини. До них належать:

- МПППП і практика Комітету з прав людини (КПЛ);
- ЄКПЛ та практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ);
- Африканська хартія і практика Африканської комісії з прав людини і народів (Африканська комісія) та Африканського суду з прав людини і народів (Африканський суд); і
- Американська конвенція про права людини (АКПЛ) і практика Міжамериканської комісії з прав людини (МАКПЛ) та Міжамериканського суду з прав людини.

## Право на справедливий судовий розгляд у міжнародному і регіональному праві:

### **МПГПП, стаття 14 (1)**

«Усі особи є рівними перед судами і трибуналами. Кожен має право при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого йому, або при визначенні його прав та обов'язків у будь-якому цивільному процесі, на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону. Преса і публіка можуть не допускатися на весь судовий розгляд або його частину з міркувань моралі, громадського порядку чи державної безпеки в демократичному суспільстві, або коли того вимагають інтереси приватного життя сторін, або – в тій мірі, в якій це, на думку суду, є суворо необхідним, – за особливих обставин, коли публічність порушувала б інтереси правосуддя; однак, будь-яка судова постанова в кримінальній або цивільній справі повинна бути публічною, за винятком тих випадків, коли інтереси неповнолітніх вимагають іншого чи коли справа стосується матримоніальних спорів або опіки над дітьми».

### **ЄКПЛ, стаття 6 (1)**

«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. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені до зали засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя».

### **Африканська хартія, стаття 7 (1)**

«Кожна особа має право на розгляд своєї справи. Це включає в себе:

- а) право на звернення до компетентних національних органів з приводу дій, що порушують її основоположні права, які визнаються і гарантуються чинними конвенціями, законами, правилами та звичаями;
- б) право вважатися невинною доти, доки її винуватість не буде встановлена компетентним судом або трибуналом;
- в) право на захист, у тому числі право на адвоката за своїм вибором;
- г) право на судовий розгляд протягом розумного строку неупередженим судом або трибуналом».

### **АКПЛ, стаття 8 (1)**

«Кожна людина має право на слухання, з належними гарантіями і в розумні строки, компетентним, незалежним і неупередженим судом, попередньо створеним відповідно до закону, в обґрунтування будь-якого звинувачення кримінального характеру, висунутого проти нього або для визначення його прав та обов'язків цивільного, трудового, фінансового або будь-якого іншого характеру».

### 3.2 Право на справедливий судовий розгляд справи

Право на справедливий судовий розгляд в адміністративному провадженні випливає з міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду, як невід'ємне право людини і як ключова ознака дотримання принципу верховенства права органами публічної адміністрації.

Одним з основоположних прав, передбачених у статті 14 (1) МПГПП є те, що всі особи є рівними перед судами і трибуналами і, що при визначенні «прав і обов'язків у судовому процесі», кожен має право на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону. За даними Комітету ООН з прав людини, визначення терміну «визначення прав і обов'язків у судовому процесі» засноване на природі права, що розглядається, а не на статусі однієї із сторін, наданого внутрішньою правовою системою для визначення конкретного права.<sup>45</sup> Це означає, що на питання адміністративного права, в принципі, також поширюється дія статті 14 (1). Приклади питань адміністративного права, які підпадають під дію цієї статті, включають в себе припинення трудових відносин державних службовців за винятком дисциплінарних причин,<sup>46</sup> призначення соціальної допомоги<sup>47</sup> і процедури використання державної землі.<sup>48</sup> Інші приклади можуть бути оцінені в кожному конкретному випадку, коли береться до уваги характер конкретного права.

Стаття 6 (1) ЄКПЛ стосується адміністративних процедур, за умови, що їхній результат має вирішальне значення для прав і обов'язків особи.<sup>49</sup> Така ситуація складалася, наприклад, у питаннях, пов'язаних з адміністративним розсудом щодо купівлі-продажу землі,<sup>50</sup> відмови у заявці на участь в системі державної освіти,<sup>51</sup> і видачі та анулюванні ліцензій на продаж алкоголю.<sup>52</sup> Деякі спори не будуть, тим не менш, підпадати під дію статті 6 (1), у випадку, коли держава здійснює свої основні прерогативи публічної влади (наприклад, у податкових справах<sup>53</sup>), де держава ясно дала зрозуміти свій намір виключити процес з її обсягу (наприклад, у справах щодо висилки іноземців, які охоплюються Протоколом<sup>54</sup>), і де зачіпа-

45 Загальний коментар № 32, примітка 42, розділ III. *Пертерер проти Австрії*, Повідомлення РПЛ 1015/2001, UN Doc CCPR/C/81/D/1015/2001, 20 липня 2004 року, пункт 9.2.

46 *Казанова проти Франції*, Повідомлення РПЛ 441/1990, UN Doc CCPR/C/51/D/441/1990, 26 липня 1994 року.

47 *Гарсія Понс проти Іспанії*, Повідомлення РПЛ 454/1991, UN Doc CCPR/C/55/D/454/1991, 1995 рік.

48 *Аарела і Наккадларві проти Фінляндії*, Повідомлення РПЛ 779/1997, UN Doc CCPR/C/73/D/779/1997, 24 жовтня 2001 року.

49 *Рінгейзен проти Австрії*, ЄСПЛ, 16 липня 1971 року, пункт 94; *Ферраззіні проти Італії*, ЄСПЛ, 12 липня 2001 року, пункт 27.

50 *Рінгейзен проти Австрії*, ЄСПЛ, пункт 94.

51 *Еміне Арак проти Туреччини*, ЄСПЛ, 23 вересня 2008 року, пункти 16-25.

52 *Тре Тракторер Актіеболаг проти Швеції*, ЄСПЛ, 07 липня 1989 року, пункти 35-44.

53 *Ферраззіні проти Італії*, ЄСПЛ, 12 липня 2001 року, пункт 29.

54 *Маауїя проти Франції*, ЄСПЛ, 5 жовтня 2000 року, пункти 38-40.



ються політичні, а не цивільні права.<sup>55</sup> Проте, навіть коли адміністративна справа не потрапляє у сферу цивільних прав та обов'язків, які охоплюються статтею 6 (1) ЄКПЛ,<sup>56</sup> до неї може бути застосована ця стаття, якщо спір, про який йдеться, виявиться кримінальним за своєю природою.<sup>57</sup>

Що стосується спорів з приводу державної служби – зокрема, щодо добору, кар'єри і звільнення з посади – ЄСПЛ спочатку вважав, що вони, як правило, виходять за межі статті 6.<sup>58</sup> Однак у справі *Пеллегрін проти Франції*<sup>59</sup> Суд почав відходити від цього правила, прийнявши критерії, які повинні застосовуватися до справи на індивідуальній основі, які зосереджені на характері обов'язків і відповідальності працівника. Незадоволений тими аномальними результатами, якими закінчилися справи після справи Пеллегрін, Суд розтлумачив критерії оцінки у справі *Ескелайнен і інші проти Фінляндії*. Для того, щоб спір щодо зайнятості на державній службі було виключено з меж статті 6 ЄКПЛ, (1) держава повинна чітко виключити доступ до суду у своєму національному законодавстві, і (2) це виключення повинно бути обґрунтоване об'єктивними причинами в інтересах держави, а це означає, що (а) існує особливий зв'язок довіри і лояльності між державним службовцем і державою, і (б) предмет спору стосується питання, пов'язаного із реалізацією державою своїх владних повноважень, або поставив під сумнів згаданий вище особливий зв'язок.<sup>60</sup> На державу покладається тягар подолання презумпції того, що стаття 6 може бути застосована.

МАКПЛ і Міжамериканський суд з прав людини визначили, що право на справедливий судовий розгляд повинно дотримуватися у всіх процедурах для визначення зобов'язань і прав, і що гарантії справедливого судового розгляду також застосовні до адміністративного процесу.<sup>61</sup> Так само Африканська комісія визначила, що право на справедливий і публічний розгляд справи є загальним принципом, який застосовується до всіх юридичних процедур, включаючи адміністративні.<sup>62</sup>

55 *Пер-Блох проти Франції*, ЄСПЛ, 21 жовтня 1997 року, пункти 50-52.

56 Див. «Обсяг статті 6 § 1 Конвенції в її цивільній частині, згідно з практикою Європейського суду з прав людини», Бюро Європейського комітету із правового співробітництва, 8 вересня 2011 року.

57 Див. Правовий часопис БДПЛА, примітка 22, розділ 1.

58 Щодо деяких винятків із загального правила, див. *Франческо Ломбардо проти Італії*, ЄСПЛ, 26 листопада 1992 року; *Маса проти Італії*, ЄСПЛ, 23 червня 1993 року; *Бенкессіуер проти Франції*, ЄСПЛ, 24 серпня 1998 року.

59 *Пеллегрін проти Франції*, ЄСПЛ, 8 грудня 1999 року.

60 *Вільхо Ескелайнен та ін. проти Фінляндії*, ЄСПЛ, 19 квітня 2007 року, пункт 62.

61 *Баена-Рікардо та ін. проти Панамі*, Міжамериканський суд з прав людини, 2 лютого 2001 року, пункт 124.

62 Див. «Принципи і керівні положення, що стосуються права на справедливий судовий розгляд і правову допомогу в Африці», Африканська комісія, ДОС/ОС (XXX) 247, розділ А – Загальні принципи, які застосовуються до всіх юридичних процедур, <[http://www1.umn.edu/humanrts/research/ZIM%20Principles\\_And\\_G.pdf](http://www1.umn.edu/humanrts/research/ZIM%20Principles_And_G.pdf)>.

### 3.3 Суди та трибунали

Адміністративні справи можуть вирішуватися в спеціалізованих адміністративних судах або в судах загальної юрисдикції, що мають компетенцією розглядати адміністративні справи. Незалежно від того, яким чином організована судова система, певні вимоги справедливого судового розгляду в межах універсальних та регіональних стандартів повинні бути виконані. Наприклад, ЄСПЛ встановив, що для цілей статті 6 (1) ЄКПЛ, суд не обов'язково повинен бути інтегрований в стандартну судову систему. Для забезпечення виконання вимог статті 6 (1) важливо те, щоб існували матеріальні і процесуальні гарантії.<sup>63</sup>

Незалежність та неупередженість суду є центральними стовпами права на справедливий судовий розгляд.<sup>64</sup> У контексті адміністративного провадження щоразу, коли вирішуються питання про цивільні права і обов'язки, вони повинні підпадати, щонайменше, під одну стадію розгляду неупередженим і незалежним адміністративним судом або трибуналом.<sup>65</sup>

#### 3.3.1 Незалежність судів і трибуналів

Трибунал є органом, створеним відповідно до закону, що не залежить від виконавчої та законодавчої гілок влади. Незалежність судової системи є попередньою умовою для забезпечення справедливого судового процесу, вільного від неналежного впливу. Незалежність суддів, особливо в галузі адміністративної юстиції, також є попередньою умовою для притягнення уряду до відповідальності за дії та рішення, прийняті відносно приватних осіб, які могли б вплинути на реалізацію ними основоположних прав і свобод. Наприклад, якщо адміністративна юрисдикція не є повністю незалежною від виконавчої влади та інших державних органів, навряд чи можна розраховувати на ефективне визнання недійсним незаконного адміністративного акта уряду.

На додаток до свободи від фактичного політичного втручання з боку виконавчої і законодавчої влади, вимоги незалежності також належать до порядку і умов призначення суддів, їхньої незмінності і тривалості перебування на посаді, а також до створення враження незалежності суду.<sup>66</sup>

Крім того, держави повинні вжити конкретних заходів, що гарантують незалежність судової системи і захист суддів від будь-яких форм політичного

63 *Рольф Густафсон проти Швеції*, ЄСПЛ, 1 липня 1997 року, пункт 45; *Булуа проти Люксембургу*, ЄСПЛ, 14 грудня 2010 року, пункт 73.

64 Для всебічного обговорення незалежності та неупередженості суду як права на справедливий судовий розгляд див. правовий часопис БДПЛ, примітка 22, розділ 3.3.

65 Загальний коментар № 32, примітка 42, пункт 18.

66 Див. «Основні принципи, що стосуються незалежності судових органів», прийняті сьомим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками і схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї 40/32 від 29 листопада 1985 року й 40/146 від 13 грудня 1985 року, <<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2248>>; «Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та відповідальність», Рада Європи, 17 листопада 2010 року, <<https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?ID=1707137&Site=CM>>.

впливу в процесі прийняття рішень.<sup>67</sup>

Спеціалізований адміністративний суд або суд загальної юрисдикції компетентний розглядати адміністративні справи, як правило, є частиною звичайної судової системи в конкретній правовій системі. В обох видах судів, судді повинні зазвичай користуватися гарантіями, пов'язаними з їхньою незалежністю, такими як захищеність посади, незмінюваність, а також гарантії від переведень.<sup>68</sup> На відміну від цього, інші адміністративні трибунали, які можуть спеціалізуватися на конкретних типах адміністративних питань (соціальне забезпечення, навколишнє середовище тощо), як правило, не є частиною звичайної судової системи. У багатьох правових системах ці трибунали можуть складатися як зі звичайних суддів, так і з інших посадових осіб, чие призначення і умови перебування на посаді також повинні відповідати міжнародним та європейським стандартам незалежності та неупередженості.

У Європі, Рекомендація Ради Європи «Щодо суддів: незалежність, ефективність, відповідальність» спеціально посилається на застосування суддівської незалежності до всіх суддів у всіх юрисдикціях.<sup>69</sup> Так само в 2010 році БДПЛА опублікувало «Київські рекомендації щодо незалежності суддів у Східній Європі, на Південному Кавказі і в Центральній Азії»,<sup>70</sup> які безпосередньо стосуються здійснення правосуддя, з акцентом на радах суддів, органах суддівського самоврядування і ролі голів суду; вимогах до посади суддів і процедури добору; підзвітності суддів; і незалежності судової системи у вирішенні справи.

### 3.3.2 Неупередженість судів і трибуналів

Неупередженість стосується об'єктивності судді під час аналізу по суті доводів і доказів у справі і при ухваленні судового рішення. Це питання може бути особливо важливим щодо суддів, які займаються питаннями адміністративного права. Від судді, який сам є державним службовцем, вимагається вирішення спорів за участю органів державної влади. Недостатньо незалежний суддя (через систему призначення, перебування на посаді, дисциплінарну відповідальність, фінансову залежність тощо), таким чином, буде менш ймовірно неупередженим у випадку, коли держава виступає стороною у справі.

67 Див. *Організація щодо прав медіа (Media Rights Agenda) та інші проти Нігерії*, Африканська комісія, 2000 рік, пункт 66: «Держави-учасниці цієї Хартії зобов'язані гарантувати незалежність судів і повинні дозволяти створення і вдосконалення відповідних національних інститутів, покликаних заохочувати й захищати права і свободи, гарантовані цим Статутом.»

68 Див. «Основні принципи, що стосуються незалежності судових органів», прийняті сьомим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками і схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї 40/32 від 29 листопада 1985 року й 40/146 від 13 грудня 1985 року, <<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2248>>; «Рекомендація СМ/Rec (2010) 12, примітка 65; Принципи та рекомендації Африканської комісії, примітка 61, розділ А, пункт 4.

69 Рекомендація СМ / Rec (2010) 12, примітка 65, зокрема, додаток до рекомендації.

70 «Київські рекомендації щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі і в Центральній Азії», БДПЛА ОБСЄ, Київ, 23-25 червня 2010 року, <<http://www.osce.org/odihr/71178>>.

Вимога неупередженості має дві особливості: по-перше, судді не допускають ухвалення рішення під впливом особистих переконань і забобонів, що визначається як «суб'єктивна неупередженість»; і, по-друге, суд повинен також видаватися неупередженим для розумного спостерігача, що називають «об'єктивною неупередженістю».<sup>71</sup> Суб'єктивна неупередженість повинна презюмуватися до тих пір, доки не буде надано доказів зворотного.<sup>72</sup>

### Незалежність та неупередженість судів і трибуналів

У справі **МакГоннелл проти Сполученого Королівства**<sup>73</sup> той самий судовий пристав, який здійснював контроль над затвердженням деталізованого плану розвитку (ДПР) щодо житлового використання землі, діяв як єдиний суддя за законом при розгляді скарги заявника стосовно цього плану. ЄСПЛ постановив, що безпосередньої участі судового пристава у затвердженні ДПР було достатньо, щоб поставити під сумнів його об'єктивну неупередженість у вирішенні спорів з приводу того, чи можливо дозволити відхилення від вимог ДПР.

У справі **Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства**<sup>74</sup> проти Ради відвідувачів в'язниці Олбані, яка мала як судові, так і наглядові функції, було подано скаргу щодо її дисциплінарних процедур.

Що стосується «незалежності», ЄСПЛ розглянув порядок призначення членів Ради, тривалість їхніх повноважень, наявність гарантій від зовнішнього тиску, а також чи була видимість незалежності. По жодному з цих критеріїв не було встановлено, що Рада не є незалежною. Хоча Суд визнав, що у в'язнів могло скластися враження про те, що Рада тісно пов'язана з виконавчою владою та адміністрацією в'язниці через частоту контактів у межах своєї наглядової ролі – і це був фактор суттєвого значення, проте він вирішив, що існування такої видимості не досить, щоб встановити відсутність незалежності.<sup>75</sup> Цікаво, що Європейська комісія з прав людини висловила думку про те, що Рада не мала необхідної інституційної незалежності через обмежений період призначення, очевидну змінюваність її членів, і щоденний контакт з офіційними особами в'язниці, таким чином, що її можна було ототожнити з керівництвом в'язниці.

Що стосується «неупередженості», особиста безсторонність членів органу, що підпадає під дію статті 6, презюмується, поки не доведено протилежне. Це не є виключно суб'єктивним тестом, оскільки видимість може мати певне значення, і, отже, необхідно враховувати питання внутрішньої організації.<sup>76</sup> Рада раніше не відігравала жодної ролі у застосуванні дисциплінарних заходів стосовно заявника, і ніщо у фактичній організації ухвалення рішення не ставило під сумнів об'єктивної неупередженості Ради.

71 Правовий часопис БДПЛА, примітка 22.

72 *Гаусішльд проти Данії*, ЄСПЛ, 24 травня 1989 року, пункти 48-58.

73 *МакГоннелл проти Сполученого Королівства*, ЄСПЛ, 8 лютого 2000 року, пункт 55.

74 *Веттштайн проти Швейцарії*, ЄСПЛ, 21 грудня 2000 року, пункти 44-50.

75 *Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства*, ЄСПЛ, 28 червня 1984 року.

76 Там само, пункт 81.

У справі **Веттштайн проти Швейцарії**<sup>77</sup> суддя, який розглядав справу заявника в адміністративному суді, також виступав законним представником муніципалітету у справі щодо заявника на розгляді у федеральному суді. ЄСПЛ встановив, що ця ситуація спричинила законні обґрунтовані побоювання заявника щодо неупередженості судді.

У справі **Шрадек проти Австрії**<sup>78</sup> заявник стверджував, що регіональний орган операцій з нерухомим майном, який задовольнив апеляцію на рішення районного органу Хопфгартен, яким дозволялася купівля майна в селі в австрійському Тіролі заявником, іноземним громадянином, не був незалежним і неупередженим судом.

ЄСПЛ постановив, що землевпорядне управління набуло статусу сторони у справі, коли один з його співробітників з відділу транзакцій подав апеляцію на рішення окружної адміністрації, і включення до складу регіонального органу державного службовця із землевпорядного управління, чийм керівником вищої ланки був той самий співробітник з відділу транзакцій, завадило регіональному органу вважатися достатньо незалежним. Це відбулося, незважаючи на наявність правил, що забороняють уряд у інструктувати державних службовців на виконання своїх судових функцій, і незважаючи на відсутність будь-яких доказів того, що фактичний (суб'єктивний) вплив насправді чинився. У тому випадку, коли «члени трибуналу включають осіб, які знаходяться у підлеглому положенні, з точки зору своїх обов'язків і організації їхньої служби, стосовно однієї зі сторін, у судовому процесі можуть виникнути законні сумніви стосовно неупередженості цієї особи. Така ситуація серйозно впливає на довіру, яку суди повинні зміцнювати в демократичному суспільстві».<sup>79</sup>

#### 3.4. Відкрите слухання справи

МПГПП і ЄСПЛ гарантують право на публічний розгляд справи при визначенні цивільних прав і обов'язків людини. Публічний характер слухань забезпечує прозорість процесу і служить важливою гарантією захисту інтересів окремих осіб і суспільства в цілому. Він захищає сторони від здійснення правосуддя за закритими дверима без контролю з боку громадськості.

Як правило, процедури повинні бути відкритими і будь-який представник громадськості повинен мати можливість дізнатися про процес і його перебіг. Проте, це правило підлягає обмеженням, що описані нижче.

У письмових адміністративних провадженнях, слухання може вважатися «публічним», якщо окрім сторін у справі, інші особи мають можливість отримати доступ до матеріалів справи, або якщо справа розглядається судом у залі судового засідання, доступному для громадськості, але при цьому слухання полягає в основному в обміні документами між сторонами і коротких запитань судді. Згідно з документами Ради Європи, коли судовий розгляд здійснюється виключно в письмовій формі, документи та інформація про справу повинні бути доступними для громадськості, зберігаючи при цьому належну повагу до приватності та особистої недоторканності приватних осіб, задіяних у справі.<sup>80</sup>

77 Там само, пункти 84-85.

78 *Шрадек проти Австрії*, ЄСПЛ, 22 жовтня 1984 року, пункти 37-42.

79 Там само, пункт 42.

80 «Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів», Комітет міністрів Ради Європи, 27 листопада 2008 року.

### ☞ **Виятки з правила відкритого розгляду справи**

Відповідно до загальних і регіональних документів, преса і громадськість можуть бути видалені з усіх або з частини стадій судового розгляду лише в інтересах збереження моралі, громадського порядку або національної безпеки в демократичному суспільстві. Доступ громадськості також може бути обмежений, коли інтереси неповнолітніх або приватного життя сторін вимагають цього, або в тій мірі, в якій це абсолютно потрібно в особливих випадках, коли публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.<sup>81</sup> Будь-яке видалення преси та громадськості, або обмеження їхнього доступу до слухань, повинне бути обґрунтоване судом або трибуналом.

У тих випадках, коли громадськість видаляється із зали судового засідання, судові рішення, включаючи основні висновки, докази і правове обґрунтування, повинне бути відкритим, за винятком ситуацій, коли інтереси приватних осіб і чутливість предмета справи вимагають іншого (наприклад, розгляд за участю неповнолітніх, сімейні спори, або спори щодо опіки чи усиновлення дітей).<sup>82</sup>

### **3.5 Ефективний засіб юридичного захисту**

#### **МПГПП, стаття 2**

«3. Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується:

- а) забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб юридичного захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні;
- б) забезпечити, щоб право на юридичний захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими органами або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту;
- в) забезпечити застосування компетентними органами засобів юридичного захисту, коли вони надаються».

#### **ЕКПЛ, стаття 13**

«Право на ефективний засіб юридичного захисту

Кожен, чий 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».

#### **АКПЛ, стаття 25**

«Право на судовий захист.

1. Кожна людина має право на пряме і швидке звернення або будь-яке інше ефективне звернення, до компетентного суду для захисту від дій, що порушують її основоположні права, визнані конституцією або законами держави або цією Конвенцією, навіть якщо таке порушення могло бути вчинене особами, які діяли на виконання своїх службових обов'язків.

81 *В. і Р. проти Сполученого Королівства*, ЄСПЛ, 24 квітня 2001 року, пункт 39.

82 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, стаття 14, пункт 1, <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>; Загальний коментар №32, примітка 42, пункт 29. Див. також *В. і Р. проти Сполученого Королівства*, пункт 47.

2. Держави-учасниці зобов'язуються:

- а) забезпечити, щоб права будь-якої особи, що претендує на такий засіб юридичного захисту, визначалися компетентним органом, передбаченим правовою системою держави;
- б) розвивати можливості судового захисту; і
- в) гарантувати, що компетентні органи повинні виконувати вимоги таких засобів юридичного захисту, коли вони надаються».

Міжнародні та регіональні документи гарантують право на ефективний засіб юридичного захисту. Африканська комісія також проголосила право на ефективний засіб юридичного захисту і позитивні зобов'язання держави щодо цього права в своїх принципах і керівних положеннях *«Про право на справедливий судовий розгляд і правову допомогу в Африці»*.<sup>83</sup>

«Ефективний засіб» означає відповідний і функціонуючий судовий та адміністративний механізм для розгляду і прийняття рішення стосовно скарг про порушення відповідно до національного законодавства. Це також стосується ситуацій, коли таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання забезпечити, щоб кожна людина користувалася доступом до ефективних засобів юридичного захисту щодо будь-якого порушення своїх прав, а також для забезпечення права людини звернутися до виконавчої, законодавчої, судової або адміністративної влади.<sup>84</sup> Для того, щоб гарантувати дотримання основоположних прав і забезпечення правової цілісності, держави-учасниці також спеціально домовилися про те, що право на «ефективний засіб юридичного захисту повинне застосовуватися до адміністративних рішень і правил для осіб, на яких вони вплинули».<sup>85</sup> Засоби юридичного захисту не можуть вважатися ефективними, коли вони виявляються ілюзорними через загальні умови, що переважають у країні, коли вони є надмірно обтяжливими для постраждалої людини або коли держава не забезпечує їхнього належного виконання судовими органами влади.<sup>86</sup> Крім того, якщо суд відмовляється розглянути по суті скарги, пов'язані з адміністративними діями органів виконавчої влади, які він вважає допустимою реалізацією права цього органу на адміністративний розсуд, звернення до суду не може вважатися ефективним засобом захисту.<sup>87</sup> Так само, якщо адміністративний орган не виконує рішення суду на користь позивача, звернення до суду

83 Див. Принципи й рекомендації Африканської комісії, примітка 61, розділ С – Право на ефективний засіб юридичного захисту.

84 *«Підсумковий документ Віденської зустрічі 1986 року представників держав-учасниць Народи з безпеки і співробітництва у Європі»*, Відень, 1989, пункт 13.9, <<http://www.osce.org/mc/40881>>.

85 *«Московський документ»*, примітка 2, пункти (18.2) – (18.4).

86 *Барух Івчер Бронштейн проти Перу*, Міжамериканський суд з прав людини, 6 лютого 2001 року, пункт 139.

87 *Хасан і Чауш проти Болгарії*, ЄСПЛ, 26 жовтня 2000 року, пункт 100.

стає неефективним засобом захисту.<sup>88</sup> На державі лежить тягар доведення того, що конкретні засоби захисту є ефективними.<sup>89</sup>

Право на ефективний засіб юридичного захисту також вимагає припинення порушення і здійснення тимчасових заходів або заходів забезпечення позову, щоб уникнути тривалих порушень, а також забезпечити адекватну компенсацію (див розділ 5.3).

У той час як засоби юридичного захисту, що надаються заявникам в адміністративному провадженні, варіюються від країни до країни, деякими з найбільш поширених є:

- повне або часткове визнання недійсним незаконного адміністративного акта;
- зобов'язання адміністративного органу прийняти адміністративний акт на запит заявника;
- зобов'язання адміністративного органу ухвалити певні адміністративні рішення на користь заявника або заборона адміністративному органу здійснювати певні дії щодо заявника і
- визнання (або декларація) того, що правовідносини існують або що адміністративний акт, який оскаржується, є недійсним *ab initio*.

---

88 Там само, пункт 101.

89 Там само, пункт 102.



## РОЗДІЛ 4

# Відкриття провадження – стандарти та рекомендації щодо моніторингу

На початковому етапі розгляду основні стандарти, які повинні бути дотримані, це: чи було відведено розумні строки на відкриття адміністративного провадження, чи був наданий ефективний доступ до суду або трибуналу, а також стандарти, пов'язані з наявністю і обсягом правової допомоги.

### 4.1 Розумний строк для відкриття адміністративного провадження

**Розумний строк для відкриття адміністративного провадження:** приватні особи повинні мати розумний строк, передбачений законом, протягом якого вони можуть ініціювати адміністративне провадження.

Право ініціювати адміністративне провадження є невід'ємною частиною права на ефективний засіб юридичного захисту, передбаченого в загальних і регіональних документах. Відкриття адміністративного провадження може бути предметом строків давності, які варіюються за тривалістю від однієї системи до іншої.

Багато країн мають регламентовані строки, що визначають, коли людина повинна оскаржити адміністративний акт, починаючи в загальних рисах від 30 днів до шести місяців. У межах національної правової системи різні строки позовної давності можуть бути застосовані до різних адміністративних процедур, наприклад, у справах щодо податкових, ліцензійних спорів або щодо свободи інформації. Там, де застосовуються обмеження за часом, підзаконні акти і правила повинні бути доступними для громадськості, і часові терміни повинні бути чітко визначені. Необґрунтовано короткі строки можуть обмежувати право на ефективний засіб юридичного захисту.

У багатьох правових системах, в яких приватні особи повинні спочатку оскаржити або заперечити проти адміністративного акта до адміністративного органу, період часу для відкриття судового провадження буде починати свій перебіг від моменту, коли рішення приймається за внутрішньою процедурою

оскарження.<sup>90</sup> З цієї точки зору часові межі попереднього адміністративного перегляду справи стають актуальними при аналізі доступу до суду, а також розумного строку. (Дивіться розділ 6.1.)

### ➔ Рекомендації з моніторингу

Необхідно враховувати будь-які чинні вимоги до попереднього адміністративного розгляду і впливу, якщо такий є, який ці вимоги можуть мати на обчислення строків давності. Наприклад, деякі країни вимагають від заявників вичерпати всі наявні адміністративні засоби юридичного захисту, перш ніж звертатися до суду, в той час як в інших країнах заявники мають можливість звернутися до адміністративного органу або суду – за умови, що вони роблять це в строки, визначені для відкриття провадження.

#### **Проект з моніторингу повинен звернути особливу увагу на такі питання:**

- загальні строки давності, що застосовуються до адміністративної відповідальності;
- вимоги, що висуваються до попереднього адміністративного розгляду і особливостей обчислення строків давності;
- винятки щодо строків давності; і
- наслідки недотримання часового обмеження.

## 4.2 Доступ до суду або трибуналу

**Доступ до суду або трибуналу:** доступ до суду або трибуналу повинен ефективно гарантуватися для забезпечення того, що жодна приватна особа не буде позбавлена в процесуальному плані свого права доступу до правосуддя.

Право на справедливий судовий розгляд стосується не лише розгляду справи у суді, але й також включає в себе право ініціювати провадження.<sup>91</sup> Відповідно до міжнародного права, доступ до суду або трибуналу повинен ефективно гарантуватися задля забезпечення того, що жодна приватна особа не буде позбавлена у процесуальному плані свого права звертатися до суду, в тому числі при розгляді адміністративних справ. Поняття «доступу до суду» з метою оскарження адміністративних актів, наприклад, включені до зобов'язань ОБСЄ, які вимагають від держав-учасниць забезпечити судовий розгляд справи.<sup>92</sup>

Це право включає в себе доступ до суду, як по факту, так і згідно із законом. Ситуація, коли спроби особи отримати доступ до компетентних адміністративних судів або трибуналів не є успішними, є порушенням цього права.<sup>93</sup>

Право доступу до суду або трибуналу також вимагає існування узгодженої системи, яка регулює звернення до них, що є достатньо виразною у своїх

90 Рекомендація Рес (2004) 20, примітка 5, пункт (В) (2) (с).

91 *Голдер проти Сполученого Королівства*, ЄСПЛ, 21 лютого 1975 року, пункт 36.

92 Московський документ, примітка 5, пункт (18,4).

93 *Оло Бахамонде проти Екваторіальної Гвінеї*, Повідомлення КПЛ №468/1991, UN Doc CCPR/C/49/D/468/1991, 10 листопада 1993 року, пункт 9.4.

вимогах, так що заявники мають чітку, практичну і ефективну можливість реалізувати своє право.<sup>94</sup> Якщо держава створила адміністративну юрисдикцію, вона повинна також забезпечити ефективний доступ до такої юрисдикції.

Право доступу до суду або трибуналу не є абсолютним і може підлягати законним обмеженням. У тих випадках, коли доступ приватної особи обмежений, або за законом, або за фактом, обмеження не буде несумісним з міжнародними стандартами справедливого судового розгляду, за умови, що воно не порушує саму суть права, переслідує законну мету, і що існує розумна співмірність між засобами, що використовуються і метою, яка повинна бути досягнена.<sup>95</sup> У цьому випадку держави можуть користуватися певною свободою розсуду. Однак рішення про те, чи є обмеження таким, що призводить до порушення права доступу, буде приймати суд.

#### 4.2.1 Вичерпання засобів адміністративного захисту до судового перегляду

У деяких юрисдикціях існують правові вимоги вичерпати всі адміністративні засоби захисту перед зверненням до суду (наприклад, подати адміністративну скаргу про відкриття внутрішнього перегляду адміністративним органом). Однак в інших юрисдикціях внутрішній адміністративний перегляд може бути призупинений відкриттям судового провадження.<sup>96</sup>

Вимога про вичерпання усіх адміністративних засобів захисту не повинна істотно обмежувати право звертатися до адміністративної юстиції. Наприклад, якщо звернення по засіб адміністративно-правового захисту перед зверненням по судовий розгляд справи призведе до непоправної шкоди інтересам приватної особи, у доступі до правосуддя буде фактично відмовлено.

#### 4.2.2 Правосуб'єктність позивача

Право на доступ до суду або трибуналу часто обмежується необхідністю довести правосуб'єктність позивача. *Locus standi* або правосуб'єктність – це юридичний термін, який вказує, що фізична особа має право ініціювати або брати участь у судовому розгляді. Зазвичай вона вимагає від особи, щоб та мала достатній інтерес у предметі розгляду, хоча сфера застосування цієї вимоги може варіюватися залежно від юрисдикції і типу позову.<sup>97</sup> Система може також передбачати «колективні позови» – позови, які велика група людей колективно подає до суду, або позови, що подаються до суду проти великої групи відповідачів.

94 *ДеДжозфре де ла Праделле проти Франції*, ЄСПЛ, 16 грудня 1992 року, пункти 34-35.

95 *Уейт і Кеннеді проти Німеччини*, ЄСПЛ, 18 лютого 1999 року, пункт 59; *Карт проти Туреччини*, ЄСПЛ, 3 грудня 2009 року, пункт 79.

96 «Адміністрування і Ви: Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративними органами і приватними особами – довідник», (Страсбург: Рада Європи, квітень 1996 року), пункт 77.2.

97 Див. «Відстоювання свого права (прав) в Європі, порівняльне дослідження правосуб'єктності (*locus standi*) перед ЄС і державами-членами в судах», Європейський парламент, 2012, с. 15.

### 4.2.3 Сторони у справі

Спільною рисою адміністративних проваджень є те, що вони, зазвичай, ініціюються приватною особою. У деяких країнах прокуратура або інший державний орган може ініціювати процедуру перевірки законності адміністративного акта.<sup>98</sup> З точки зору забезпечення доступу, важливо, щоб закон чітко визначав, хто може бути позивачем, і хто може стати відповідачем в адміністративному провадженні.

Рада Європи закликає держави-члени взяти до уваги можливість надання юридичним особам та органам, уповноваженим здійснювати захист колективних або суспільних інтересів, можливості ініціювати провадження у суді.<sup>99</sup> У деяких країнах, організації громадянського суспільства та інші суб'єкти, такі як профспілки або асоціації, також можуть бути сторонами адміністративного спору і можуть також мати право доступу до адміністративної юстиції безпосередньо або як треті особи.

### 4.2.4 Фізичний доступ до суду

Відповідно до міжнародних і регіональних стандартів, право на доступ до суду включає в себе фізичний доступ до приміщення суду або трибуналу, а також доступ до інформації про час і місце слухання справи. Адміністративні суди і трибунали повинні надавати інформацію про дату, час і місце проведення слухань зацікавленим сторонам і громадськості. Повідомлення має відбуватися протягом розумного періоду часу, беручи до уваги потенційний інтерес до конкретної справи і очікувану тривалість її розгляду.<sup>100</sup> ЄСПЛ постановив, що необґрунтовані обмеження доступу приватних осіб до приміщення суду порушують вимоги статті 6 (1).<sup>101</sup> Окрім того, відсутність публічності слухань,<sup>102</sup> недоступність місця їх проведення,<sup>103</sup> недостатність місця у залі суду або наявність необґрунтованих умов доступу до зали засідання<sup>104</sup> також вважаються такими, що перешкоджають фізичному доступу до суду і порушують право на доступ до нього.

### 4.2.5 Витрати

Витрати, пов'язані з процесом (наприклад, судовий збір, державне мито за подачу процесуальних документів, копії деяких матеріалів, послуг екс-

98 «Рекомендація CM/Rec (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам про роль прокурорів поза системою кримінального правосуддя», Рада Європи, 19 вересня 2012 року, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM>>.

99 Рекомендація Rec (2004) 20, примітка 5.

100 *Ван Меурс проти Нідерландів*, Повідомлення КПЛ 215/1986, UN Doc CCPR/C/39/D/215/1986, 13 липня 1990 року, пункт 6.2.

101 *Загородніков проти Росії*, ЄСПЛ, 7 червня 2007 року, пункти 26-27.

102 *Рієпан проти Австрії*, ЄСПЛ, 14 листопада 2000 року, пункт 29; *Гумматов проти Азербайджану*, ЄСПЛ, 29 листопада 2007 року, пункт 144.

103 *Гумматов проти Азербайджану*, там само, пункти 140-152.

104 *Маринич проти Білорусі*, Повідомлення РПЛ 1502/2006, UN Doc CCPR/C/99/D/1502/2006, 19 серпня 2010 року, пункти 2.16 і 10.5.

пертів, витрати на поїздки, свідків і юридичне представництво) не повинні виключати або перешкоджати доступу до адміністративних судів і трибуналів.<sup>105</sup> Так само жорсткий обов'язок відповідно до закону про присудження відшкодування стороні, що перемогла, без урахування наслідків таких дій або без надання правової допомоги, може мати стримуючий вплив на здатність людей вимагати відновлення своїх порушених прав.<sup>106</sup>

Судовий збір може бути визначений законом. Наприклад, закон може встановити, що судовий збір становить певний відсоток від суми позову. За загальним правилом, оплата здійснюється до подачі позову.

### Доступ до суду або трибуналу

У справі **Аарела і Наккалаярві проти Фінляндії**,<sup>107</sup> заявники стверджували, що державний дозвіл на лісозаготівельні і дорожньо-будівельні роботи в районах, які використовуються для розведення оленів є порушенням їхніх прав меншин, а також, що призначення суттєвої суми відшкодування на апеляційному рівні порушило їхнє право на рівний доступ до судів. Комітет ООН з прав людини визнав порушення статті 14 (1), в поєднанні зі статтею 2, оскільки національне законодавство вимагає, щоб сторона, яка програла в суді, оплатила витрати переможця, не дозволяючи судді будь-якого розсуду щодо зменшення обсягу такої компенсації. Жорсткий обов'язок відшкодування витрат стороні, що перемогла, може мати стримуючий вплив на здатність осіб, які стверджують, що їхні права, закріплені в МПГПП, були порушені, продовжити шукати засоби юридичного захисту в судах.

У справі **Обермайєр проти Австрії**<sup>108</sup> заявник був звільнений із займаної посади в приватній компанії. Відставка була затверджена Радою осіб з обмеженими можливостями, яка, відповідно до закону, мала право на свій розсуд визначати, чи було припинення трудових відносин засноване на законних інтересах роботодавця, а не на інвалідності працівника. Рада не зверталася за поясненнями до заявника аж до ухвалення свого рішення. Заявник оскаржив рішення Ради до губернатора провінції, який відхилив його скаргу.

Надалі заявник оскаржив рішення Ради до адміністративного суду, який зайняв позицію, що він не мав права розглядати законність звільнення, яке було затверджене Радою. Оскільки Рада не перевищила своїх дискреційних повноважень при видачі дозволу на звільнення, скарга заявника була відхилена.<sup>109</sup>

ЄСПЛ постановив, що запобіжні положення статті 6 (1) можуть бути задоволені лише в тому випадку, якщо рішення органів адміністративної влади, що є обов'язковими для судів, відповідали вимогам цих положень. Однак, у цьому випадку, ані Раду, ані губернатора провінції не можна було вважати незалежним судом за змістом статті 6 (1). Відсутність юрисдикції суду повною мірою перевіряти законність рішення Ради призвела до неефективного перегляду адміністративного рішення. Таким чином, право заявника на доступ до суду було порушене.<sup>110</sup>

105 *Кройц проти Польщі*, ЄСПЛ, 19 червня 2001 року, пункт 67.

106 Загальний коментар № 32, примітка 42.

107 *Аарела і Наккалаярві проти Фінляндії*, примітка 49, пункт 7.2.

108 *Обермайєр проти Австрії*, ЄСПЛ, 28 червня 1990 року.

109 Там само, пункти 17 і 69.

110 Там само, пункт 70.

### ➤ Рекомендації з моніторингу

Оцінка права доступу до суду або трибуналу вимагає збору інформації щодо справ, які були відхилені, повернуті або залишені без розгляду адміністративними судами або трибуналами.

Обмеження, що засновані на формальних аргументах, підстави, що безпосередньо не зазначені у законі, або підстави, які, незважаючи на те, що вони зазначені у законі, підривають саму суть права на доступ до суду, можуть становити обмеження прав на справедливий судовий розгляд відповідно до міжнародного права. Окрім того, обмеження, засновані на нездатності вичерпати адміністративні засоби або відсутності правосуб'єктності, якщо вони є надмірно суворими чи недостатньо обґрунтованими, можуть призвести до відмови в доступі до суду. Процедури виконання передумови щодо вичерпання адміністративних засобів, а також витрати, пов'язані зі зверненням до суду, не повинні бути надмірними.

- Співробітники проекту моніторингу повинні збирати інформацію про випадки, коли був обмежений доступ до суду або трибуналу і проаналізувати підстави та обґрунтування обмеження на відповідність міжнародним і регіональним стандартам.
- Особливу увагу варто приділити тому, чи застосовуються правила щодо правосуб'єктності або вичерпання всіх адміністративних засобів захисту таким чином, що це призводить до відмови в доступі до суду особам, яких це стосується.

У тому випадку, коли різні види адміністративних позовів чітко не визначені у законодавстві, заявник може ініціювати одне конкретне провадження тільки для того, щоб адміністративний суд пізніше вирішив, що треба було вжити інших дій, які були б правильними.

Закон, підготовлений відповідно до сучасної практики, повинен чітко визначити всі можливі наслідки подання неправильного адміністративного позову і визначити, яким чином можна отримати доступ, а також встановити усі наявні часові обмеження. Ці зведені практики повинні бути проаналізовані крізь призму міжнародних і регіональних стандартів щодо права на доступ до суду або трибуналу і ефективних засобів юридичного захисту.

- Якщо моніторинг судових процесів виявляє проблеми, пов'язані з поданням «неправильних» позовів до адміністративної юрисдикції, співробітники проекту моніторингу повинні збирати дані про наслідки таких подань.

Якщо моніторинг свідчить, що адміністративні суди займають різні позиції і діють непослідовно щодо одного й того самого питання, яке стосується прийнятності адміністративних позовів, ці випадки повинні супроводжуватися належною оцінкою і рекомендаціями щодо покращення ситуації. Оцінка та рекомендації повинні базуватися як на національному законодавстві, так і на міжнародних і регіональних стандартах. Зверніть увагу, що в тому випадку, якщо різниця у ставленні до різних груп позивачів може

бути пов'язана із дискримінацією, це може бути порушенням права на рівний доступ до суду (див. розділ 4.3 нижче).

- Співробітники проекту моніторингу повинні звернути увагу на єдність і послідовність застосування норм, що стосуються прийнятності позовів, що є однією з найважливіших гарантій забезпечення відсутності дискримінації у доступі до суду або трибуналу.

У разі, якщо заявник не має достатніх фінансових коштів, звільнення від сплати судових витрат може бути застосоване за умов, передбачених національним законодавством. Працівники проекту моніторингу повинні оцінити, наскільки послідовно застосовуються ці винятки.

- При оцінці справедливості судових витрат в адміністративному провадженні, співробітники проекту моніторингу повинні також оцінити, чи доступна безоплатна правова допомога або підтримка тим сторонам, які не мають достатніх коштів для відкриття судового провадження, оскільки ці два питання зазвичай пов'язані між собою (див. розділ 3.4).

### 4.3 Рівний доступ до суду

**Рівний доступ до суду або трибуналу:** приватні особи повинні мати рівний доступ до звернення по допомогу або відшкодування збитків до адміністративної юстиції, а державні органи не повинні діяти дискримінаційним чином.

Рівність перед законом вимагає, щоб всі приватні особи мали рівний доступ до суду або трибуналу, незалежно від характеру провадження, і щоб до них ставилися без дискримінації протягом усього провадження.<sup>111</sup>

#### ➤ Форми дискримінації

Дискримінація – це будь-який виняток, обмеження або перевага, яка застосовується на будь-якій підставі, такий як раса, колір шкіри, стать, сексуальна орієнтація або гендерна ідентичність, мова, релігія, політичні чи інші переконання, національне або соціальне походження, майновий стан, народження чи інший статус, і що має на меті або наслідком знищення, або применшення визнання, використання, або здійснення всіма особами, на рівних засадах, всіх прав і свобод.<sup>112</sup> Дискримінація може відбуватися не лише на основі одного аспекту ідентичності або уявної ідентичності особи, але й одразу за кількома

111 «Загальний коментар № 18 про недискримінацію», Управління Верховного комісара у справах прав людини, 10 листопада 1989 року, <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3888b0541f8501c9c12563e4004b8d0e>>. Щодо доступу до правосуддя з гендерної точки зору, див. «Гендерна рівність і програмування правосуддя: забезпечення рівного доступу до правосуддя для жінок», Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, 2007 рік, <<http://www.genderlinks.org.za/article/gender-equality-and-justice-programming-equitable-access-to-justice-for-women-2012-04-20>>.

112 Там само, пункт 1. Див. також *Тоон проти Австралії*, Повідомлення КПА № 488/1992, UN Doc CCPR/C/50/D/488/1992 (1994), згідно з яким посилання на «стать» у статті 2, в пункті 1 (недискримінація) і статті 26 (рівність перед законом) МПГПП, включає в себе «сексуальну орієнтацію».

ознаками, що відбувається під час множинної або міжсекторальної дискримінації. Наприклад, жінки, які належать до меншин, можуть бути більш уразливими до дискримінації.<sup>113</sup>

Відповідно до норм міжнародного права, будь-які розбіжності у можливості доступу до суду або трибуналу, які не засновані на законі і не можуть бути виправдані об'єктивними і розумними підставами – заборонені. Наприклад, різні стандарти тягаря доведення не можуть бути застосовані до позивачів жіночої та чоловічої статі у справах про соціальне забезпечення.<sup>114</sup>

ЄСПЛ надав рекомендації з оцінки та оскарження дискримінаційної практики з боку влади. У той час як процедури або політика не можуть бути безпосередньо дискримінаційними, вони можуть бути дискримінаційними опосередковано, коли різниця у ставленні відбувається за рахунок непропорційно упереджених наслідків загальної політики або застосування заходів лише проти осіб однієї статі, або расової чи етнічної групи.<sup>115</sup> Позивачі можуть спиратися на статистичні дані, щоб продемонструвати дискримінаційні наслідки практики з боку державних посадових осіб, і в цьому випадку тягар доведення переходить до уряду-відповідача, який має довести, що це є результатом об'єктивних чинників, не пов'язаних з дискримінацією.<sup>116</sup>

Право на рівний доступ до адміністративних судів і трибуналів повинно бути застосовним до всіх приватних осіб. Воно не повинно застосовуватися залежно від громадянства або відсутності такого, статусу, звернення особи за політичним притулком, статусом біженця, трудового мігранта, дитини без супроводу або іншої особи, яка знаходиться на території або підпадає під юрисдикцію держави.<sup>117</sup> Заборона дискримінації застосовується також при роботі з дітьми за будь-якої з перерахованих вище причин, і особливо увага повинна бути приділена можливій дискримінації або дискримінаційним наслідкам на основі соціально-економічного фону або статусу батьків. Діти-мігранти, безпритульні діти, біженці та шукачі притулку, діти-інваліди, безхатченки і вуличні діти, етнічні меншини, включаючи ромів і дітей, які перебувають під опікою в установах, можуть складати особливо вразливі групи.

## ➤ Рекомендації з моніторингу

Інформація, зібрана для оцінки проблеми доступу, повинна передбачати можливість аналізу будь-яких відмінностей на основі раси, кольору шкіри, статі,

113 «Люблінські керівні принципи з інтеграції різних суспільств», Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин, листопад 2012, с. 39, <<http://www.osce.org/hcnm/96883?download=true>>.

114 *Брукс проти Нідерландів*, Повідомлення КПЛ № 172/1984, Дос ССРП UN/C/OP/2 на 196 (1990), пункт 14.

115 *ДН і інші проти Чехії*, ЄСПЛ, 13 листопада 2007 року, пункт 184.

116 *Хоогендейк проти Нідерландів*, рішення щодо допустимості заяви № 58641/00, 06 січня 2005 року; *Д. Н. і інші проти Чехії*, ЄСПЛ, 13 листопада 2007 року, пункт 187.

117 *Див. Андреева проти Латвії*, ЄСПЛ, 18 лютого 2009 року, пункти 87-89; *Справа Герлс Йін та Больсен проти Домініканської Республіки*, Міжамериканський суд з прав людини, 8 вересня 2005 року, пункт 166.



сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності, мови, релігії, національного або соціального походження, політичних або інших переконань, майнового статусу, народження або іншого стану.

- Увагу під час моніторингу варто звернути на можливі бар'єри в доступі до правосуддя, включаючи ті, що особливо зачіпають представників меншин, незважаючи на те, чи мають вони фінансовий, лінгвістичний або соціальний характер. Наприклад, можливість використання мов меншин в отриманні доступу до безоплатної правової допомоги та судових процедур може сприяти рівності поводження й, навпаки, відсутність таких можливостей може негативно вплинути на рівний доступ до суду або трибуналу для меншин.<sup>118</sup>

Оскільки доступ до правосуддя має життєво важливе значення для здійснення прав людини, ступінь, яким можна безпосередньо і легко брати участь в наявних процедурах є важливим аспектом такого доступу. Наявність судових процедур, що функціонують на мові (-ах) осіб, що належать до національних меншин, таким чином, робить доступ до правосуддя більш ефективним для таких людей.<sup>119</sup>

Як мінімум, держава повинна забезпечити послуги перекладача людям, які не розмовляють мовою судового розгляду. Цей стандарт належної правової процедури є універсальним, і його застосування належить до мовних прав національних меншин, а також виражає основоположні принципи рівності і недискримінації перед законом.<sup>120</sup>

- Будь-які форми нерівного доступу до суду повинні бути ретельно проаналізовані і, за можливості, варто спробувати отримати додаткові дані для перевірки наявності цих форм.

Аналіз відповідного адміністративного законодавства, інтерв'ю з представниками вразливих або маргінальних груп, а також гендерний аналіз, можуть надати цінну інформацію про можливі дискримінаційні практики щодо ефективного доступу до правосуддя в адміністративному провадженні.

При аналізі дискримінації за ознакою статі, конкретні інструменти і методи існують у межах міжнародних і місцевих організацій, щоб оцінити, чи є стать визначальним фактором в отриманні доступу до правосуддя.<sup>121</sup> Ці інструменти

118 «Рекомендації Осло щодо мовних прав меншин та Пояснювальна записка», Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин, лютий 1998, рекомендації 18-19, <<http://www.osce.org/hstpi/67531>>; Люблінські керівні принципи, примітка 114, рекомендація 47; «Мовні права осіб, що належать до національних меншин, відповідно до Рамкової конвенції», Консультативний комітет з Рамкової конвенції про захист національних меншин, ACFC / 44DOC (2012) 001, 5 липня (2012), пункт 59, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_CommentaryLanguage\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf)>.

119 Там само, Пояснювальна записка до Рекомендації 19.

120 Там само, Пояснювальна записка до Рекомендації 17.

121 Ефективний процес гендерного аналізу повинен визначити основні елементи щодо покращення доступу до адміністративного правосуддя для жінок і чоловіків на інституційному, політичному і процесуальному рівнях. Див., наприклад, «Комплексний гендерний підхід на практиці: інструментарій», Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, листопад 2011 року, <<http://www.undp.kg/en/resources/e-library/article/%2028-e-library/1801-gm-toolkit->>; «Доповідь Спеціального доповідача щодо незалежності суддів і адвокатів», Рада з прав людини, сімнадцята сесія, 29 квітня 2011 року.

і методи можуть бути скориговані і застосовані до моніторингу адміністративної юстиції.

- Дані про справи, придатні для визначення статі заявників, зареєстрованого типу порушення адміністративного права, і того, як такі справи вирішуються, можуть бути використані для виявлення тенденцій за ознакою статі в доступі до правосуддя.

Як наголошувалося раніше (в розділі 2.2.1), моніторинг може бути використаний для визначення наявності дискримінації або особливих гендерних бар'єрів за ознакою статі для доступу до правосуддя. Він також може підтвердити, чи дійсно гарантується рівний доступ для дітей, які можуть потребувати спеціальної допомоги для того, щоб отримати можливість бути почутими, такої як обов'язкова присутність прокурора або омбудсмена, що спеціалізуються на захисті прав дітей.

- Під час моніторингу, особливу увагу варто приділити забезпеченню рівного доступу до правосуддя для дітей. Це включає в себе належну доступність, організацію зали судового засідання, наявність належним чином підготовленого персоналу і спеціалізованих процедур для дітей. У тих випадках, коли закон передбачає спеціальні заходи щодо захисту прав дітей, працівники проекту з моніторингу повинні перевірити, чи були застосовані всі відповідні спеціальні процедури.

#### 4.4 Правова підтримка та правова допомога

**Правова підтримка та правова допомога:** право на доступ до правосуддя вимагає наявності права на правову підтримку і правову допомогу, коли приватна особа не має необхідних на це коштів. Витрати, пов'язані з процедурою (наприклад, судовий збір і витрати на представництво інтересів) не повинні заважати або перешкоджати подачі апеляцій.

Правова підтримка та правова допомога стосуються надання безкоштовних юридичних консультацій або представництва адвокатом в адміністративних судах і трибуналах, а також часткового або повного покриття витрат на судовий розгляд. Комітет з прав людини визнав, що «наявність або відсутність правової допомоги часто визначає, чи зможе особа отримати доступ до належних процедур або брати в них участь значною мірою».<sup>122</sup>

Відповідно до міжнародних або регіональних стандартів не існує абсолютного зобов'язання держави щодо надання правової допомоги в усіх правових справах.<sup>123</sup> Щодо некримінального провадження, необхідно вивчити обставини справи, щоб визначити, чи потрібна правова підтримка або допомога для забезпечення справедливого судового розгляду, і чи повинна вона, таким чином, надаватися у межах державної програми правової допомоги для забезпечення справедливого судового розгляду. Конкретні обставини справи, її правовий характер, важливість питання для заявника, а також складність відповідного закону і процедури є деякими із факторів, які стосуються здатності заявника

<sup>122</sup> Загальний коментар № 32, прим. 42, пункт 10.

<sup>123</sup> *Бертуцці проти Франції*, ЄСПЛ, 13 лютого 2003 року, пункт 23; *Аертс проти Бельгії*, ЄСПЛ, 30 липня 1998 року, пункт 58.

ефективно представляти себе, і визначають необхідність надання йому правової підтримки або допомоги.<sup>124</sup>

Рада Європи рекомендує зробити правову допомогу доступною тим особам, які не мають фінансових коштів для відкриття адміністративного провадження задля забезпечення того, щоб ніхто не завадив економічними перешкодами здійсненню або захисту його або її права перед судом або трибуналом при вирішенні цивільних, господарських, адміністративних, соціальних або фіскальних питань.<sup>125</sup>

Якщо право доступу вимагає надання правової підтримки, держава має право вирішити, яким саме чином її забезпечити для того, щоб гарантувати ефективний доступ до суду.<sup>126</sup> Держави можуть забезпечити обмежену правову підтримку – наприклад, дві години безкоштовних юридичних консультацій або встановлення певних умов оплатності послуг. У тому випадку, якщо приватна особа має право на отримання правової допомоги або підтримки у межах державної програми правової допомоги, сама допомога – така як призначення адвоката – повинна бути актуалізована і адекватна. Держава відповідає за те, щоб забезпечити ефективність юридичного представництва за схемою правової допомоги.<sup>127</sup> Насамкінець, необхідність і ступінь правової підтримки або допомоги повинні визначатися з урахуванням характеру прав і інтересів, щодо яких виник спір, і потреби у допомозі для забезпечення ефективного доступу до суду.

Фактичні надавачі правової допомоги також можуть варіюватися залежно від системи. Правова допомога може надаватися державними органами, такими як центри правової допомоги, асоціації адвокатів, НУО, або шляхом надання безоплатних послуг приватними адвокатами. Незалежність асоціації адвокатів, особливо якщо вони представляють заявників у справах проти державних установ, стає одним з найважливіших аспектів забезпечення належної правової допомоги та підтримки.<sup>128</sup> Якщо надання правової допомоги здійснюється недержавними організаціями, держава, як і раніше, несе основну відповідальність за забезпечення надання належних та ефективних юридичних послуг у межах правової допомоги.<sup>129</sup> Діти також повинні мати право на доступ до безоплатної правової допомоги та мати свого власного юридичного радника або представника, що виступатиме від їхнього імені в разі конфлікту інтересів з їхніми батьками або опікунами.

124 Див. «Виятки щодо вичерпання внутрішніх засобів захисту», Консультативні висновки ОС-11/90, Міжамериканський суд з прав людини, 10 серпня 1990 року, пункт 28; *Стіл і Морріс проти Сполученого Королівства*, ЄСПЛ, 15 лютого 2005 року, пункт 59-72.

125 «Резолюція 78 (8) про правову допомогу і підтримку», Рада Європи, 2 березня 1978 року, пункт 1, <<http://euromed-justice.eu/document/coe-1978-council-europe-committee-ministers-resolution-78-8-legal-aid-and-advice>>.

126 *А. проти Великобританії*, ЄСПЛ, 17 грудня 2002 року, пункти 96-97.

127 *Бертуцці проти Франції*, примітка 124, пункти 27-30.

128 Див. «Стандарти незалежності юридичної професії Міжнародної асоціації юристів», Міжнародна асоціація юристів, 1990, <[http://www.ibanet.org/About\\_the\\_IBA/IBA\\_resolutions.aspx](http://www.ibanet.org/About_the_IBA/IBA_resolutions.aspx)>.

129 *Ван дер Мюсселе проти Бельгії*, ЄСПЛ, 23 листопада 1983 року, пункти 29-30.

## Правова допомога та правова підтримка

У справі **Аертс проти Бельгії**<sup>130</sup> заявник до суду був поміщений у слідчий ізолятор, спочатку в двомісну камеру, а потім, за наказом Ради з охорони психічного здоров'я, його перевели до палати в психіатричному відділенні в'язниці. Суд першої інстанції ухвалив, що тривале утримання заявника під вартою у психіатричному відділенні було незаконним і мало бути негайно припинене. Апеляційний суд скасував це рішення, постановивши, що реалізація рішень Ради з охорони психічного здоров'я є адміністративним актом, який не підпадає під юрисдикцію суду.

Клопотання заявника про отримання правової допомоги для того, щоб подати апеляцію на рішення Апеляційного суду до Касаційного суду було відхилене Радою з безоплатної правової допомоги, яка вирішила, що його позов не був «достатньо обґрунтованим».<sup>131</sup> У Бельгії, представництво адвокатом у Касаційному суді є обов'язковим.

Ця справа не була пов'язана з ухваленням рішення за кримінальним обвинуваченням, але результат розгляду був вирішальним для цивільних прав заявника за змістом статті 6 (1) ЄКПЛ, оскільки спір стосувався правомірності його позбавлення права на свободу.<sup>132</sup> ЄСПЛ постановив, що відмова в наданні правової допомоги особі, яка не має достатніх коштів для оплати послуг адвоката, підірвала саму сутність права заявника на судовий розгляд, як це передбачено в ЄКПЛ.<sup>133</sup> Рада з безоплатної правової допомоги не мала жодного права проводити оцінку перспектив успіху позову.

У справі **Пурохіт і Мур проти Гамбії**<sup>134</sup> клопотання було подане від імені пацієнтів, яких утримували в психіатричному відділенні лікарні Ройал Вікторіан відповідно до закону про утримання під вартою осіб з психічними хворобами. Незважаючи на те, що у пацієнтів існували можливості юридичного захисту для того, аби оскаржити медичні довідки, на основі яких їх було затримано, для них не було передбачено можливості отримати правову підтримку або допомогу. Тільки особи, обвинувачені в скоєнні серйозних злочинів, мали право на безкоштовну правову допомогу згідно із законом про захист бідних людей (обвинувачуваних у скоєнні серйозних злочинів).<sup>135</sup>

Африканська комісія дійшла висновку, що категорія осіб, які будуть утримуватися як добровільні або недобровільні пацієнти згідно із законом про утримання під вартою осіб з психічними хворобами, ймовірно, будуть людьми, яких підібрали на вулиці, або з бідних сімей. Засоби юридичного захисту, передбачені в законі, були доступні тільки для багатих або тих, хто міг дозволити собі послуги приватного адвоката, і, отже, були нереалістичними і неефективними в цій ситуації.

Програми з надання правової допомоги можуть включати в себе юридичне представництво або лише юридичні консультації та покриття або отримання дозволу не сплачувати збори в адміністративних справах. У деяких системах, усі витрати, заподіяні особам, яким надається допомога, покриваються, у той час як деякі держави можуть покривати тільки конкретні витрати, такі як гонорари адвокатів, судові збори, витрати на експертів або витрати, пов'язані зі свідками, перекладом тощо.

130 *Аертс проти Бельгії*, ЄСПЛ, 30 липня 1998 року.

131 Там само, пункт 20.

132 Там само, пункт 59.

133 Там само, пункт 60.

134 *Пурохіт і Мур проти Гамбії*, Африканська комісія, травень 2003 року, пункти 52-54.

135 Там само, пункт 52.

- Працівники програми моніторингу повинні отримати чітке уявлення про підстави, умови та критерії надання правової допомоги або підтримки в національній системі.

У деяких системах може вимагатися обов'язкове представництво для певної групи людей (наприклад, дітей), або для звернення до конкретного суду. Деякі країни можуть пропонувати спеціальні заходи, включаючи попередні консультації, тільки найбільш вразливим групам, таким як жертви гендерного насильства, діти, люди похилого віку, мігранти і люди з обмеженими можливостями.

У деяких правових системах, отримання безоплатної правової допомоги може бути обумовлене фінансовим становищем особи, яка звертається по допомогу, очікуваними витратами на розгляд (які зазвичай вище, ніж у кримінальних справах), а також характером і складністю провадження. В інших системах, отримання безоплатної правової допомоги може залежати від соціального статусу або віку людини – наприклад, неповнолітній або пенсіонер, або людина з обмеженими можливостями.

- Співробітники проекту моніторингу повинні оцінювати категорії осіб, які мають право подати заяву на отримання правової допомоги при розгляді адміністративних справ (наприклад, іноземці або будь-які інші групи) і обмеження, що до них застосовуються. Вони також повинні оцінити підстави для відмови у наданні правової допомоги, можливість судового перегляду рішення про відмову у правовій допомозі, а також складність і тривалість процедури отримання безоплатної правової допомоги.

Важливо також зібрати інформацію про те, чи може бути отримана правова допомога на будь-якій стадії розгляду, наприклад, якщо відбулася зміна у фінансових ресурсах або зобов'язаннях заявника після того, як розгляд справи розпочався. У тому випадку, якщо держава встановила схему правової допомоги і заявникові був наданий дозвіл на її отримання, держава повинна забезпечити, щоб правова допомога була надана і була відповідною.

- Співробітники проекту моніторингу повинні також звернути увагу на те, чи є інформація про надання правової допомоги доступною і широко поширеною. Держава повинна довести критерії для надання системи безоплатної правової допомоги до відома громадськості та інших зацікавлених осіб, зокрема, тих установ, до яких потенційні заявники можуть звернутися по допомогу.
- Співробітники проекту моніторингу мають звернути особливу увагу на ефективність роботи надавачів безоплатної правової допомоги і загальної якості таких послуг шляхом опитування користувачів і постачальників послуг правової допомоги.



## РОЗДІЛ 5

# Розгляд справи – стандарти та рекомендації щодо моніторингу

Стадія розгляду адміністративних справ вимагає дотримання декількох стандартів: права на усне слухання, рівності сторін і змагальності процесу, а також наявності заходів забезпечення позову.

### 5.1 Усне слухання

**Усне слухання:** право на усне слухання не є абсолютним правом в адміністративному процесі, але відмова у дозволі на усне слухання повинна бути вмотивована судом або трибуналом.

Право на усне слухання означає по суті, що особі надається можливість висловлюватися стосовно своєї справи усно перед судом. Право на усне слухання є основоположним правом відповідно до міжнародного права, але не є абсолютним правом. Вибір між письмовим провадженням або усним слуханням повинен визначатися національним законодавством, відповідно до міжнародних і регіональних стандартів. Однією з відмінних рис адміністративної юстиції є поширене використання письмового провадження у адміністративних судах або трибуналах.

Право на усне слухання може бути особливо важливим у тих випадках, коли адміністративний суд або трибунал має справу не лише з питаннями права, але й з оцінкою фактів. У деяких адміністративних справах, усні матеріали стають вирішальними для справедливого вирішення справи, в той час як в інших країнах, усні виступи можуть не вимагатися, й при цьому письмове провадження може забезпечити справедливий судовий розгляд протягом розумного періоду часу. Частина усних і письмових процесів, що здійснюються адміністративними судами, відрізняється від країни до країни, і усні слухання за участю сторін рідко зустрічаються у деяких правових системах.

Потрібно зазначити, що ЄСПЛ не завжди розрізняє вимоги щодо відкритого слухання (див. розділ 3.4) і усного слухання. Комітет з прав людини, за загальним правилом, розглядає ці два права спільно, і вони можуть іноді з'являтися як взаємозамінні поняття. Для цілей адміністративного судового розгляду, їх іноді може бути легше використовувати окремо (як це було зроблено в цьому посібнику).

### 5.1.1 Письмовий та усний переклад

Будь-яка людина, незважаючи на те, чи вона іммігрант, представник національної меншини або іноземець, повинна бути в змозі зрозуміти провадження, в якому вона бере участь, і всі процесуальні права, на які вона має право, незалежно від правового статусу або мовного бар'єру. Право на письмовий і усний переклад з однієї мови на іншу означає, що сторона, яка не повністю розуміє мову суду або трибуналу, повинна мати право на послуги уповноваженого усного перекладача, або на письмовий переклад уповноваженим перекладачем відповідної документації.

Право на усний і письмовий переклад прямо передбачене в кримінальному судочинстві як МПГПП, так і ЄКПЛ.<sup>136</sup> Що ж стосується розгляду некримінальних справ, Комітет з прав людини дійшов висновку, що переклад також може вимагатися, у разі потреби, для того, щоб сторони брали участь в засіданні на рівних умовах відповідно до принципу рівності сторін (див. розділ 5.2 нижче).<sup>137</sup>

Міжнародні й регіональні документи встановили спеціальні стандарти, що передбачають мовні права представників національних меншин, для того, щоб дозволити таким особам здійснювати і захищати свої права, незалежно від мовного бар'єру.<sup>138</sup> Такі особи повинні бути забезпечені усним та письмовим перекладом без будь-яких додаткових витрат, незважаючи на те, чи беруть вони участь в кримінальному, цивільному або адміністративному провадженні.<sup>139</sup> Держави-учасниці ОБСЄ і європейські держави додатково зобов'язалися гарантувати, що, за можливості і необхідності, особи, що належать до національних меншин, можуть користуватися своєю рідною мовою у будь-яких комунікаціях із адміністративними органами влади.<sup>140</sup> Деякі держави мають двосторонні угоди про мовні права, які викликають зобов'язання щодо забезпечення усного перекладу адміністративного провадження і перекладу документів.<sup>141</sup>

<sup>136</sup> ЄКПЛ, стаття 6 (3); МПГПП, Стаття 14 (3).

<sup>137</sup> Загальний коментар № 32, примітка 42, пункт 13.

<sup>138</sup> Див. «Декларацію ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин», Організація Об'єднаних Націй, 1992 рік, <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>>; «Європейська хартія регіональних мов або мов меншин», Рада Європи, 1992 рік, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm>>; «Європейська рамкова конвенція про захист національних меншин», Рада Європи, 1995 рік, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>>.

<sup>139</sup> Європейська хартія, там само, ст. 9; Європейська рамкова конвенція, там само, статті 4.2, 10.1, 10.2 і 15.

<sup>140</sup> Копенгагенський документ, примітка 1, пункт 32. Європейська рамкова конвенція, ст. 10.2. Див. також: «Рекомендація 1201 (1993) про додатковий протокол про права національних меншин до Європейської конвенції про захист прав людини», Парламентська асамблея Ради Європи, 1 лютого 1993 року, ст. 7, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm>>; Рекомендації Осло, примітка 119. Потрібно зазначити, що в той час, як національні меншини повинні мати право ініціювати справу в адміністративному суді своєю рідною мовою, це право не є абсолютним, оскільки уряд не може бути в змозі забезпечити переклад мови кожної людини в будь-якій ситуації, й фінансові обмеження, і обмеження щодо людських ресурсів можуть відіграти важливу роль.

<sup>141</sup> Наприклад, «Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво» між Угорщиною та Словаччиною передбачає, що угорська меншина в Словаччині і словацька меншина в Угорщині мають право використовувати свою мову при спілкуванні з адміністративними органами і у судових розглядах. «Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво», 19 березня 1995 року, стаття 5 (2) (g).



### 5.1.2 Винятки з права на усне слухання

Згідно з ЄКПЛ, право на усне слухання не є абсолютним правом, але відмова дозволити усне слухання повинна бути вмотивована судом або трибуналом. Якщо суд або трибунал виступає як перша і остання інстанція, і справа пов'язана не тільки з питаннями права, але й з розглядом по суті і фактами, то критерії для відмови в усному слуханні справи є більш жорсткими.<sup>142</sup> Право на усне слухання може бути безпосередньо або опосередковано скасоване.<sup>143</sup>

У виняткових випадках, коли справу краще розглядати у письмовій формі, а не в усній, суд може відмовитися від проведення усних слухань. Приклади включають випадки суто технічного характеру, як ті, що стосуються справ стосовно соціального забезпечення, або ті, де національні органи влади могли зважати на вимоги ефективності та економії.<sup>144</sup> Однак у таких випадках, сторона повинна мати можливість на певному етапі процесу вимагати усного слухання.<sup>145</sup>

Вимога щодо проведення усного слухання зазвичай не застосовується до апеляційного провадження, яке може відбуватися тільки на підставі письмового подання.<sup>146</sup> Окрім того, якщо усне слухання було у суді першої інстанції, не існує абсолютного права на усне слухання у будь-якому подальшому апеляційному провадженні.<sup>147</sup>

#### Рекомендації з моніторингу

В ідеалі, проекти моніторингу повинні намагатися отримати дозвіл спостерігати за будь-яким усним слуханням, навіть якщо воно закрите для широкої публіки. Як альтернатива, якщо безпосереднє спостереження не є можливим, у деяких системах адміністративної юстиції закон може передбачати аудіозапис усних слухань. Проект моніторингу повинен забезпечити доступ до таких записів, намагаючись при цьому дотримуватися конфіденційності сторін процесу.

Адміністративні процедури, які проводяться у письмовій формі є викликом для працівників програми моніторингу, оскільки у них немає слухання у залі суду для спостереження. Тим не менше, вони повинні отримати можливість стежити за загальним перебігом провадження шляхом збору

142 Рекомендація Res (2004) 20, Рада Європи, примітка 5, стор. 12. Дивіться також *Гаканссон і Стюрессон проти Швеції*, ЄСПЛ, 21 лютого 1990 року.

143 *Гаканссон і Стюрессон проти Швеції*, там само, пункт 67. *Шулер-Зграгген проти Швейцарії*, ЄСПЛ, 24 червня 1993 року, пункт 58.

144 *Шулер-Зграгген проти Швейцарії*, там само, пункт 58. *Мартіні проти Франції*, ЄСПЛ, 12 квітня 2006 року, пункт 41; *Ейзенштейн проти Австрії*, ЄСПЛ, 3 жовтня 2000 року, пункти 34-35.

145 *Мартіні проти Франції*, там само, пункт 42.

146 *R. M. проти Фінляндії*, примітка 24, пункт 6.4.

147 *Дорі проти Швеції*, ЄСПЛ, 12 листопада 2002 року, пункти 37-40.

достатніх та достовірних даних, за умови, що доступ до судових справ гарантується, у тому числі шляхом опитування сторін й основних учасників процесу.<sup>148</sup>

- Працівники програми моніторингу повинні вивчити національне законодавство, щоб визначити випадки, коли адміністративні суди або трибунали уповноважені розглядати справи в письмовому провадженні. Деякі типові ситуації включають:
  - справи, у яких сторони висловили свою згоду на письмове провадження;
  - судовий розгляд нормативних актів;
  - справи, в яких адміністративний спір має суто технічний або суто юридичний характер, і усні свідчення не є необхідними;
  - апеляційне провадження у вищій адміністративній юрисдикції і
  - певні види адміністративних спорів, спеціально визначені в національних системах.
- Бажано, щоб співробітники програми моніторингу визначили категорії справ або правові підстави для здійснення адміністративного провадження у письмовій формі в тій чи іншій юрисдикції. Ця інформація буде корисною при оцінці дотримання права на усне слухання.
- Працівникам програми моніторингу варто звернути особливу увагу на те, чи була можливість вимагати проведення усного слухання, і чи може сторона вважатися такою, що мовчки відмовилася від права на усне слухання.

Для цілей моніторингу, важливо оцінити, чи ухвалює суд окреме рішення про здійснення письмового провадження, причини, викладені в цьому рішенні, і належне повідомлення сторін.

- Підстави, викладені в законі, обставини справи і причини, зазначені суддею у зв'язку зі здійсненням письмового провадження, або відмови у проханні про проведення усного слухання, повинні бути вивчені.
- Потрібно також встановити, чи повідомляє орган адміністративної юрисдикції сторони про здійснення письмового провадження, і чи є у сторін ефективні засоби юридичного захисту від такого рішення.

Викладені причини, а також характер провадження, можуть бути проаналізовані крізь призму міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду, які можна застосувати в таких ситуаціях, для оцінки їх адекватності та вироблення рекомендацій.

- Там, де немає гарантованого права на оскарження в апеляційному порядку рішень, які заперечують право на усне слухання справи, співробітники програми моніторингу повинні оцінити, чи передбачені національним законодавством інші ефективні засоби юридичного захисту від таких судових рішень.

<sup>148</sup> Це, наприклад, методологія, яка використовується Місією ОБСЄ в Косово під час моніторингу справ адміністративної юстиції, оскільки провадження здійснюється у письмовій формі.

## 5.2 Рівність змагальних можливостей

**Рівність змагальних можливостей:** стандарт рівності змагальних можливостей вимагає справедливого балансу між сторонами у справі, в якому кожній стороні повинна бути надана розумна можливість представити свою правову позицію в умовах, які б не ставили його або її у невідгідне становище в порівнянні з іншою стороною.

Дотримання принципу рівності сторін є необхідною вимогою для того, щоб слухання було справедливим відповідно до міжнародного права. Принцип рівності сторін має особливе значення в адміністративному провадженні, де сторони є приватними особами та адміністративними органами влади. Принцип призначений для захисту здатності приватної особи брати активну участь в процесі, з метою забезпечення його справедливості.

Принцип рівності змагальних можливостей сторін означає, що одні й ті ж процесуальні права повинні бути надані всім сторонам (особі та адміністративному органу), за винятком тих відмінностей, що визначені законом, обґрунтовані об'єктивними і розумними підставами і не тягнуть за собою фактичних несприятливих наслідків для будь-якої зі сторін. Рівність змагальних можливостей вимагає, щоб сторонам під час розгляду був наданий доступ до приміщення суду на рівних умовах<sup>149</sup> і що обидві сторони можуть бути присутніми на слуханнях. Експерти суду завжди повинні бути нейтральними,<sup>150</sup> і правила щодо оплати збору не повинні надмірно переважати на користь однієї зі сторін.

Адміністративний суд або трибунал повинен завжди намагатися компенсувати нерівність між сторонами, наприклад, пропонуючи їм подати додаткові факти і докази. Зокрема, суд або інший незалежний орган, який контролює здійснення адміністративного розсуду, повинен мати можливість отримати інформацію, необхідну для справедливого здійснення своїх функцій.<sup>151</sup> Право судді запитувати інформацію від органу державної влади повинне бути доповнене обов'язком надавати її. У разі, якщо національне законодавство не передбачає винятків з цього правила, адміністративний орган повинен надати документи і інформацію, що стосуються справи, у розпорядження трибуналу.<sup>152</sup>

Суд або трибунал зобов'язаний також дозволити рівний доступ до всіх документів і відповідної інформації у справі обом сторонам (обговорюватиметься далі в розділі 5.2.2). Принцип рівності змагальних можливостей також вимагає, щоб кожній зі сторін було надано можливість оскаржити всі доводи і докази, подані іншою стороною.

149 *Шулер-Згратген проти Швейцарії*, примітка 145, пункти 50-52.

150 *Сара Лінд Еггертсдоттір проти Ісландії*, ЄСПЛ, 5 липня 2007 року, пункт 47.

151 Рекомендація № R (80) 2, примітка 28, пункт 11.

152 Рекомендація Res (2004) 20, примітка 5, розділ B, пункт 4 (c).

### 5.2.1 Змагальне та дізнавальне\* провадження

Вимога щодо змагального провадження взаємопов'язана з вимогою про рівність сторін. Терміни «змагальність» і «дізнання» випливають з двох типів процедур, що використовуються на міжнародному рівні для розв'язання правових питань, які будуть вирішені шляхом судового розгляду. У сучасних системах адміністративної юстиції часто проявляються риси як змагальної, так і дізнавальної системи.

Право на змагальність судового процесу означає, що в процесі беруть участь обидві сторони, які представляють свої позиції в суді. Сторонам повинна бути надана можливість ознайомитися та прокоментувати всі надані докази або спостереження для здійснення впливу на судові рішення.<sup>153</sup>

Відповідно до дізнавальної моделі, здійснення судового процесу значною мірою знаходиться у руках судді, який має повноваження ініціювати клопотання, запити, експертні висновки тощо. Належне здійснення встановлених законом дізнавальних повноважень відіграє важливу роль при розгляді адміністративних справ у зв'язку із присутнім суспільним інтересом, а також з метою забезпечення балансу між приватними сторонами і органами публічної адміністрації.

### 5.2.2 Доступ до матеріалів справи, документів і доказів

Суд повинен взяти на себе ініціативу, щоб поінформувати сторони у справі про існування доказів або спостережень, в тому числі нової інформації, доданої до матеріалів справи після відкриття провадження або доказів, отриманих судом за його власною ініціативою від державних органів або з інших джерел. Того, що такий доказ долучається до матеріалів справи в суді – недостатньо.

ЄСПЛ постановив, що учасники процесу повинні мати можливість ознайомитися з доказами в суді, а також отримати можливість прокоментувати їхнє існування, зміст і достовірність у відповідній формі і протягом відповідного часу. Якщо буде потрібно, ці коментарі можуть бути подані в письмовій формі і заздалегідь, навіть якщо докази були надані органами державної влади на прохання суду.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> *Лобо Мачадо проти Португалії*, ЄСПЛ, 20 лютого 1996 року, пункт 31.

<sup>154</sup> *Кркмар та інші проти Чехії*, ЄСПЛ, 3 березня 2000 року, пункти 40-42; *Фретте проти Франції*, ЄСПЛ, 26 лютого 2002 року, пункт 47.

\* В оригінальному виданні – «*inquisitorial trial*». Українською мовою цей термін перекладають як «дізнавальне провадження» (як у перекладі цієї книги), «інквізиційне провадження», «розшукове провадження», «слідче провадження». В українському законодавстві відповідником є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що покладає на суд повноваження діяти ініціативно з метою досягнення завдань адміністративного судочинства (походить від латинського *ex officio* – в силу своєї посади, виходячи зі своїх повноважень). – Прим. перекладача.

Право доступу до доказів у відповідної сторони, однак, не є необмеженим. Це право може бути обмежене згідно з низкою законних підстав, таких як захист національної безпеки<sup>155</sup> або збереження основоположних прав іншої приватної особи (наприклад, захист свідків, яким загрожує помста).<sup>156</sup> Тим не менше, обмеження доступу до відповідної інформації повинні також відповідати принципу пропорційності.

### Рівність сторін

У справі **Фретте проти Франції**<sup>157</sup> заявник оскаржив відхилення свого клопотання про попередній дозвіл на усиновлення дитини. Заявник, який представляв сам себе, не був повідомлений про слухання справи у Державній Раді, незважаючи на те, що він регулярно телефонував до працівника канцелярії, щоб дізнатися про наступне слухання. Він стверджував, що він ніколи не отримував чіткої відповіді про дату і ніколи не був поінформований про можливість отримати повідомлення про дату слухання в письмовій формі, і в результаті не зміг бути присутнім на слуханні справи.

ЄСПЛ постановив, що від заявника не могли на законних підставах очікувати, аби він регулярно приїжджав до суду, щоб перевірити, чи було його справу розміщено на дошках оголошень, як це передбачено законом, і, крім того, така вимога не була сумісною із «належністю», з якою держави повинні забезпечувати ефективне використання прав, гарантованих статтею 6. В результаті заявник не зміг ознайомитися з доводами Державного Комісара та не мав можливості визначити їхню загальну спрямованість до початку слухання. Таким чином, заявник був позбавлений можливості подати меморандум для обговорення у відповідь, і його право на змагальний процес було порушене.<sup>158</sup>

У справі **Янсен-Гайлен проти Нідерландів**<sup>159</sup> Центральний апеляційний суд відмовився прийняти як доказ звіт про психологічну оцінку, який був представлений за два дні до початку слухання у пенсійній справі, пославшись на те, що прийняття нових доказів у такий час може невинувато перешкодити іншій стороні.

КПЛ встановив, що ця відмова призвела до відсутності рівності між сторонами і є порушенням статті 14 (1) МПГПП. КПЛ зазначив, що чинне процесуальне законодавство не передбачає терміну для подання документів і, отже, обов'язок суду полягав у тому, щоб гарантувати, що кожна сторона може оскаржити документальні докази, які були подані або які мала намір подати інша сторона, і, за необхідності, призупинити провадження у справі для забезпечення таких можливостей.<sup>160</sup>

155 *Мірілашвілі проти Росії*, ЄСПЛ, 11 грудня 2008 року, пункт 202.

156 *Доорсон проти Нідерландів*, ЄСПЛ, 26 березня 1996 року, пункт 70.

157 *Фретте проти Франції*, примітка 155, пункти 49-50.

158 Там само, пункти 49-51.

159 *Гертруда Губертіна Янсен-Глен проти Нідерландів*, Повідомлення КПЛ № 846/1999, U.N. Док. ССРР/С/71/Д/846/1999 (2001).

160 Там само, пункт 8.2.

У справі **Кресс проти Франції**<sup>161</sup> заявниця подала позов проти лікарні Страсбургу у зв'язку з травмами, які вона нібито отримала після операції. Заявниця скаржилася, що вона не отримала справедливого судового розгляду в адміністративних судах, тому що вона не могла вивчити або відповісти на матеріали, представлені Урядовим уповноваженим, та уповноважений брав участь в обговоренні рішення суду, хоча він і не мав права голосу.

ЄСПЛ постановив, що в цьому випадку мало місце порушення статті 6 Конвенції у зв'язку з присутністю Урядового уповноваженого під час обговорення рішення суддями. У той час як роль Уповноваженого полягала у виконанні функцій неупередженого і незалежного другого судді-доповідача без права голосу під час обговорень, в цьому випадку задіяна доктрина вражень: у заявниці може виникнути відчуття нерівності, якщо після слухання справи у відкритому засіданні вона бачить, як він йде разом із суддями, щоб взяти участь в закритому обговоренні рішення.<sup>162</sup> Переваги для складу суду від технічної допомоги Уповноваженого, присутнього під час обговорень, мають оцінюватися з огляду на більш вагомий інтереси позивача, який повинен мати гарантію того, що присутність Уповноваженого на обговоренні не вплине на рішення суду.<sup>163</sup>

### Рекомендації з моніторингу

Здійснення провадження у письмовій формі впливає не тільки на моніторинг права на усне слухання, але й на моніторинг інших прав на справедливий судовий розгляд, таких як рівність сторін та змагальність процесу.

У багатьох випадках, письмові матеріали адміністративної справи будуть містити корисну інформацію про те, чи був принцип рівності сторін дотриманий в кожному конкретному випадку.

➤ Для того, щоб визначити, чи був дотриманий принцип рівності змагальних можливостей, працівники проекту моніторингу повинні звернути увагу на:

- усвідомлення сторонами своїх процесуальних і матеріальних прав і обов'язків;
- фактичну можливість здійснювати процесуальні права, в тому числі, щодо подання клопотань і доказів, повідомлення про них іншої сторони і достатню кількість часу, визначену для зауважень;
- наявність і доступ до документів та інформації, що стосуються справи;
- нейтралітет судових експертів;
- справедливий розподіл витрат;
- законодавчі зміни, що мають на меті вплинути на результат судового розгляду і
- наявність правової допомоги у законодавстві і на практиці задля сприяння ефективній участі приватних осіб в адміністративному провадженні.

Принцип рівності змагальних можливостей сторін може бути поставлений під загрозу, коли суддя неодноразово перериває одну сторону, обмежує, змінює або позбавляє її можливості ставити запитання або задовольняє клопотання чи направляє запити про докази на підтримку лише однієї зі сторін. З іншого боку, цей принцип також може опинитися під загрозою, коли суддя не користується повноваженнями, наданими йому законом,

161 *Кресс проти Франції*, ЄСПЛ, 7 червня 2001 року, пункти 73-81.

162 Там само, пункт 81.

163 Там само, пункт 85.

або залишається настільки пасивним, що дозволяє одній зі сторін перебрати на себе судове провадження.

У деяких адміністративних справах, приватний заявник може опинитися у несприятливій ситуації порівняно з відповідачем-органом державної влади, через відсутність доступу до інформації або фактів, необхідних для отримання ефективного судового захисту в адміністративній юрисдикції. У деяких ситуаціях, адміністративний орган може умисно приховати або відмовити в наданні певних документів чи інших матеріалів. У такому випадку, здійснення суддею адміністративного суду повноважень відповідно до займаної посади або слідчих повноважень, може виправити цей недолік і відновити рівність між сторонами.

- Працівники програми з моніторингу мають вивчити законодавчі положення і їхнє застосування на практиці щодо повноважень і обов'язків адміністративного судді в отриманні інформації від адміністративних органів.
- Працівники програми з моніторингу повинні також звернути особливу увагу на неупередженість судді при здійсненні або відмові здійснювати повноваження за посадою для створення балансу між сторонами.

### 5.3 Заходи забезпечення позову

**Заходи забезпечення позову:** право на застосування заходів забезпечення позову повинне надаватися у тому випадку, якщо правам, інтересам чи свободам приватної особи може бути завдано непоправної шкоди в результаті виконання адміністративного акта.

Відповідно до норм міжнародного права поняття ефективного засобу юридичного захисту вимагає, щоб цей засіб запобігав виконанню заходів, наслідки яких є потенційно незворотними. У деяких юрисдикціях закон може передбачати, що оскарження адміністративного акта тягне за собою автоматичне призупинення його виконання. Призупинення виконання також може бути можливим за офіційним запитом в адміністративному або судовому органі. Адміністративні суди або трибунали повинні мати право застосовувати тимчасові заходи в очікуванні закінчення розгляду справи, включаючи повне або часткове зупинення виконання адміністративного акта, що оскаржується.<sup>164</sup>

Вирішуючи питання про застосування заходу забезпечення позову, суди повинні брати до уваги усі відповідні фактори та інтереси, зокрема, чи може виконання адміністративного акта завдати серйозної шкоди, яка може бути усунута тільки з великими труднощами, і чи існують достатні

<sup>164</sup> Див. *Джабарі проти Туреччини*, ЄСПЛ, 11 липня 2000 року, пункт 50.

докази незаконності зазначеного акта.<sup>165</sup> Інтереси суспільства й права та інтереси третіх осіб також варто брати до уваги. Рішення про застосування заходів забезпечення позову повинні прийматися судом або трибуналом оперативно, упродовж розумного строку.<sup>166</sup>

### ➤ Рекомендації з моніторингу

Особливу увагу варто приділити процедурі запиту про застосування заходів забезпечення позову під час моніторингу адміністративних справ. У деяких системах варто подати окреме клопотання, щоб призупинити виконання адміністративного акта, в той час як в інших системах запит про застосування тимчасових заходів може бути подано у складі основного позову на оскарження адміністративного акта.

Суд або трибунал повинен розглядати клопотання про застосування заходів забезпечення позову протягом розумного строку (протягом декількох годин або декількох днів) з тим, щоб не порушити права на ефективний захист юридичного захисту. Рішення про відхилення клопотання про застосування заходів забезпечення позову повинні завжди бути обґрунтованими і базуватися на встановлених законом критеріях.

---

165 «Рекомендація №R (89) 8 Комітету міністрів державам-членам про попередній судовий захист в адміністративних справах», Рада Європи, 13 вересня 1989 року, розділ II, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011090&SecMode=1&DocId=702300&Usage=2>.

166 Там само, розділ IV.



## РОЗДІЛ 6

# Ухвалення рішення у справі – стандарти та рекомендації щодо моніторингу

При ухваленні рішення у справі, основні стандарти, які повинні дотримуватися, це: право на судовий розгляд у розумні строки, публічне і вмотивоване судове рішення і ефективне виконання судових рішень.

### 6.1 Судовий розгляд у розумні строки

**Судовий розгляд у розумні строки:** право на судовий розгляд протягом розумного періоду часу є важливою гарантією захисту всіх сторін від надмірних процедурних затримок, які можуть поставити під загрозу як ефективність, так і довіру до судів і трибуналів.

Невід'ємною частиною права на судовий розгляд протягом розумного строку є право на відкриття адміністративного провадження протягом розумного строку (див. главу 4), а також право на своєчасне ухвалення рішення судом. Якщо затримки в адміністративному провадженні викликані браком ресурсів та хронічною нестачею фінансування, додаткові бюджетні ресурси, наскільки це можливо, повинні бути виділені державою на здійснення правосуддя.

#### ⇒ Визначення розумного строку

У міжнародному праві немає жодного абсолютного обмеження за часом для завершення судового розгляду, розумність тривалості судового розгляду залежить від конкретних обставин конкретної справи.<sup>167</sup> Є декілька чинників, які варто враховувати при визначенні розумної своєчасності, таких як складність справи, поведінка заявника та поведінка компетентних адміністративних і судових органів.

Окрім того, характер права й особистих інтересів заявника, що оспоруються, має особливе значення. Наприклад, залежно від конкретних обставин, справу про опіку над дітьми або про призначення допомоги за інвалідністю високого ступеню може знадобитися розглядати в більш прискорений спосіб, ніж давній спір щодо майнових прав.

<sup>167</sup> *Кьоніг проти Німеччини*, ЄСПЛ, 28 червня 1978 року, пункт 99.

Затримки у провадженні у справі, які не можуть бути об'єктивно виправдані складністю справи або поведінкою сторін, можуть бути порушенням міжнародного права на справедливий суд.<sup>168</sup> При визначенні того, чи є строк, що минув, розумним, варто брати до уваги весь період часу (тобто від відкриття адміністративного провадження, судового розгляду, і аж до набуття судовим рішенням законної сили).<sup>169</sup> Цей період також може бути розширений задля включення у нього процедури, пов'язаної з виконанням судового рішення.<sup>170</sup>

### Судовий розгляд у розумні строки

У справі *Салезі проти Італії*<sup>171</sup> адміністративне провадження за позовом приватної особи, яка звернулася щодо виплати щомісячної допомоги за інвалідністю, тривала більше шести років. ЄСПЛ постановив, що справа не була складною за своїм характером, а поведінка заявника не мала істотного впливу на тривалість її розгляду. Надмірна тривалість судового розгляду була пов'язана з поведінкою органу влади і, як така, не була обґрунтованою і становила порушення ЄКПЛ.<sup>172</sup> Що стосується залишку нерозглянутих справ в апеляційному суді, який призвів до того, що справа залишалася без руху протягом двох років, ЄСПЛ наголосив, що «Стаття 6 (1) накладає на Договірні Держави зобов'язання організувати свої судові системи таким чином, щоб їхні суди могли відповідати кожній з її вимог».<sup>173</sup>

У справі *Муньос Ермоза проти Перу*<sup>174</sup> приватну особу було звільнено адміністративним актом після того, як він відслужив у цивільній гвардії (поліції) протягом більш ніж 20 років, у результаті чого він втратив кошти для існування й нараховану пенсію. Заявник провів десять років у спробах оскаржити своє звільнення через адміністративні та судові канали. КПЛ вважає, що затримки у провадженні, що включало розгляд адміністративним органом, який тривав протягом семи років, і неспроможність ухвалити судові рішення про поновлення заявника на роботі, були необґрунтованими, отже, було порушення принципу справедливого судового розгляду.<sup>175</sup>

### ➤ Рекомендації з моніторингу

Потрібно звертати увагу на загальні або конкретні строки, встановлені законодавством для різних типів справ і етапів судового розгляду. Наприклад, закон може встановити конкретний строк для постановлення ухвали про відкриття провадження у справі з моменту реєстрації позову в судовому реєстрі. Крім того, він може передбачити строки для ухвалення рішення і вирішення спору, а також для касаційного провадження.

168 Див. *Муньос Ермоза проти Перу*, Повідомлення РПЛ 203/1986, UN Doc CCPR/C/34/D/203/1986 (1998), пункт 11.3; *Фей проти Колумбії*, Повідомлення КПЛ 514/1992, UN Doc CCPR/C/53/D/514/1992 р (1995), пункт 8.4.

169 *Вільхо Ескелайнен та інші проти Фінляндії*, ЄСПЛ, 19 квітня 2007 року, пункт 66.

170 *Янкович проти Хорватії*, ЄСПЛ, 5 березня 2009 року, пункти 68-69; *Скордіно проти Італії*, ЄСПЛ, 29 березня 2006 року, пункт 198.

171 *Салезі проти Італії*, ЄСПЛ, 26 лютого 1993 р.

172 Там само, пункти 24-25.

173 Там само.

174 *Рубен Торібіо Муньос Ермоза проти Перу*, Повідомлення РПЛ 203/1986, UN Doc CCPR/C/34/D/203/1986 (1998), пункти 11.1-12.

175 Там само, пункт 11.3.

Законодавча база повинна бути досить чіткою і уникати невідповідностей при розрахунку строків у адміністративному провадженні.

- Співробітники проекту з моніторингу повинні оцінювати зрозумілість і розумність строків, встановлених законом, а також їх дотримання.
- Працівники проекту з моніторингу повинні приділяти належну увагу механізмам розрахунку строків – наприклад, коли починається їхній перебіг (з подання позову, постановлення ухвали про відкриття провадження у справі тощо) і коли він завершується (завершення розгляду, ухвалення остаточного рішення у справі, виконання судового рішення тощо).

Деякі країни включають принцип «розумності» до свого законодавства, тому співробітники проекту з моніторингу повинні здійснити оцінку обґрунтованості часу, протягом якого слухання проводиться у кожній конкретній справі, приділяючи належну увагу таким питанням:

- обставини справи;
- складність юридичних питань;
- характер прав, що оспоруються;
- кількість осіб, які беруть участь у справі;
- поведінка сторін (тактика затягування розгляду тощо);
- зусилля адміністративних або судових органів для прискорення розгляду;
- затримка передання справ між судами і
- затримка у сповіщенні сторін у справі.

У деяких країнах, де адміністративний суд або трибунал розглядає різні типи справ, законодавство або положення про діяльність судів можуть визначати пріоритетність певних категорій справ у порівнянні з іншими.

- Персонал проекту моніторингу повинен переконатися, чи існує система надання переваги певним типам справ.

На розумні строки також можуть впливати організаційні аспекти, такі як ефективне діловодство. Зокрема, співробітникам проекту з моніторингу може знадобитися з'ясувати, чи існує чіткий і прозорий механізм для розподілу справ і планування графіку судових засідань. При відсутності такого механізму або правил планування, судова система може піддаватися неналежному впливу, що поставить під загрозу справедливий судовий розгляд, наприклад, коли деякі справи, порушені органами державної влади, свавільно отримуватимуть пріоритет при розгляді.

- Працівникам проекту моніторингу рекомендовано з'ясувати, чи передбачає внутрішнє законодавство адекватні засоби захисту від затримок у здійсненні правосуддя.<sup>176</sup>

176 *Кудла проти Польщі*, ЄСПЛ, 26 жовтня 2000 року, пункти 157-158.

## 6.2 Публічне і вмотивоване судове рішення

**Публічне і вмотивоване судове рішення:** судове рішення проголошується публічно. Усі зацікавлені сторони повинні мати доступ до рішення, в якому вони мають законний інтерес, а судові рішення загального характеру повинні бути доступні для широкої публіки. Рішення повинне містити належне мотивування прийнятого рішення і відповідну оцінку судом або трибуналом аргументів сторін.

Відповідно до норм міжнародного права, судові рішення повинні проголошуватися публічно, за винятком випадків, коли застосовуються міркування приватності або інших законних обмежень. Мета публічного характеру судових рішень полягає у сприянні реалізації права на справедливий судовий розгляд шляхом громадського контролю та прозорості суду.

Зацікавлені особи повинні бути повідомлені про рішення, які також повинні бути доступні для преси і широкої громадськості, дотримуючись при цьому принципу приватності. Усі сторони повинні мати доступ до рішення, в якому вони мають законний інтерес, а рішення загального характеру повинні бути доступними для широкого загалу, з урахуванням мовних міркувань і наявних засобів, таких як публікації в періодичних виданнях або на електронних носіях.

Хоча стаття 6 (1) ЄКПЛ не передбачає будь-яких винятків з вимог гласності у своєму формулюванні, судовою практикою призвела до появи цілої низки обмежень і винятків. Наприклад, повний текст судового рішення не повинен надаватися на всіх рівнях розгляду; скороченої версії може бути достатньо.<sup>177</sup> Оприлюднення наказів або постанов, що стосуються дітей і батьківських прав, може бути обмежене безпосередньо зацікавленими або постраждалими особами, і не доступним для широкої громадськості.<sup>178</sup> Мета і переваги громадського контролю за судовими рішеннями повинні бути збалансовані з факторами, що обумовлюють проведення закритого слухання. Судові рішення повинні бути належним чином вмотивовані<sup>179</sup> в такий спосіб, щоб сторони могли бути впевнені, що їхні аргументи були розглянуті, і громадськість може зрозуміти, яким чином суди і трибунали дійшли свого рішення.<sup>180</sup> Належно вмотивоване рішення також дозволяє сторонам ефективно реалізувати будь-яке доступне їм право на апеляційний розгляд. Наведене мотивування повинне безпосередньо стосуватися справи, що розглядається, і не обмежуватися загальними посиланнями на законодавство.

### ➤ Рекомендації з моніторингу

Вимога про те, що рішення має бути «проголошене публічно» не обов'язково означає, що рішення завжди повинне бути в повному обсязі зачита-

<sup>177</sup> *Ламанна проти Австрії*, ЄСПЛ, 10 липня 2001 року, пункти 32-34.

<sup>178</sup> *В. П. проти Сполученого Королівства*, ЄСПЛ, 24 квітня 2001 року, пункт 52.

<sup>179</sup> *Справа Клода Рейеса та ін. проти Чилі*, Міжамериканський суд з прав людини, 19 вересня 2006 року, пункт 135.

<sup>180</sup> *Татишвілі проти Росії*, ЄСПЛ, 22 лютого 2007 року, пункт 58; *Рякіб Бірюков проти Росії*, ЄСПЛ, 17 січня 2008 року, пункт 45; *Гірвісаарі проти Фінляндії*, ЄСПЛ, 27 вересня 2001 року, пункт 30.

не вголос у судовому засіданні. У кожному випадку, форма гласності, якої набуває «судове рішення» відповідно до національного законодавства, повинна бути оцінена з урахуванням особливостей конкретного судового розгляду і з посиланням на об'єкт і цілі цієї вимоги.

- Працівники проекту моніторингу повинні упевнитися в тому, чи встановлює правова система чітку процедуру публічного проголошення судових рішень в адміністративному судочинстві та чи виконується вона на практиці.
- Для дотримання цього принципу має важливе значення реальна доступність інформації про дату і місце проголошення судових рішень, а повідомлення сторін має вирішальне значення.

Якщо немає чіткого обов'язку судді, і рішення не вимагається зачитувати в повному обсязі, потрібно оцінити інші засоби поширення інформації. Принцип публічного проголошення може бути задоволений, якщо повні тексти рішень опубліковані в офіційній збірці судової практики, або передані на зберігання до судового реєстру. Проте будь-які обмеження, такі як обмеження доступу до рішень в судовому реєстрі лише тими особами, які мають «законний інтерес» в отриманні копії, повинні бути досліджені.

- Для того, щоб отримати знання про систему для забезпечення доступу до рішень, персоналу проекту моніторингу може знадобитися з'ясувати, чи регулярно оновлюються збірники судової практики, чи містять вони всі рішення, і який фактичний період минає між офіційною датою оприлюднення та розміщенням рішення суду в системі, а також про технічну підтримку баз даних і функціоналу пошукових систем.

Аналіз належності мотивування судового рішення вимагає проведення оцінки дотримання конкретних положень у межах національного законодавства щодо того, яким чином рішення повинні бути сформульовані. Багато правових систем використовують однакову структуру судових рішень у цивільних та адміністративних справах: якщо коротко, то рішення складається з преамбули, де викладаються основні обставини справи і вимоги сторін, правового і фактичного аналізу по суті справи, рішення суду, а також інструкцій щодо права на апеляційне оскарження.

Висновки, що містяться у будь-якому звіті про судовий моніторинг, які стосуються дотримання принципу вмотивованого судового рішення, повинні бути обережно сформульовані. Вони не повинні бути втручанням у здійснення правосуддя, або містити оцінку судового рішення. Натомість, вони повинні вивчити чи розглянув суд основні позиції сторін, особливо ті, що були відхилені судом, та які могли б мати вирішальне значення у справі.

- Аналіз повинен включати вивчення термінології, що використовується у рішенні, з точки зору його зрозумілості для приватної особи. Потрібно також розглянути питання про те, чи були позовні вимоги повністю або частково підтримані або відхилені і чи було мотивування рішення зрозумілим.

### 6.3 Виконання судових рішень

**Виконання судових рішень:** суд або трибунал повинен бути спроможний виконати або забезпечити виконання своїх рішень (відповідним органом) протягом розумного строку.

Право на справедливий суд було б ілюзорним, якщо б остаточне рішення будь-якого суду або трибуналу, в тому числі адміністративного, було б дозволено не виконувати.<sup>181</sup> Виконання судового рішення повинне розглядатися як невід’ємна частина «судового розгляду» для цілей реалізації права на справедливий суд<sup>182</sup> і виконуватися судові рішення повинне протягом розумного строку.

Обов’язок щодо забезпечення виконання остаточних рішень суду лежить на державі і рівною мірою застосовується незалежно від того, хто саме несе відповідальність за їхнє виконання – суди чи інші органи влади. Бездіяльність з боку влади або існування надмірних затримок у виконанні судових рішень є порушенням права на справедливий суд і права на ефективний засіб юридичного захисту.<sup>183</sup>

#### ➤ Повноваження адміністративних судів і трибуналів

Адміністративний суд або трибунал повинен мати повноваження приймати рішення про застосування ефективного засобу юридичного захисту (див. розділ 3.5), а також виконувати або забезпечувати виконання своїх рішень. Для забезпечення виконання судового рішення повинна бути передбачена відповідна процедура, і адміністративні органи мають притягуватися до відповідальності, якщо вони відмовляються або ігнорують виконання судових рішень.<sup>184</sup>

#### Виконання судових рішень

У справі *Хорнсбі проти Греції*<sup>185</sup> двоє іноземних громадян звернулися до Міністерства освіти для отримання дозволу на створення приватної школи. Міністерство відмовило у виданні дозволу з тих підстав, що його можуть отримати тільки громадяни Греції. У двох окремих судових рішеннях Верховний адміністративний суд постановив, що відмови у видачі дозволу були незаконними і відповідний дозвіл повинен бути виданий. Адміністративна влада відмовилася виконувати рішення суду, не зважаючи на численні вимоги заявників.

ЄСПЛ зазначив, що право на справедливий судовий розгляд «було б ілюзорним, якби національна правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов’язкове судові рішення залишалось невиконаним на шкоду однієї зі сторін... Виконання судового рішення, ухваленого будь-яким судом, має розглядатися як невід’ємна частина «судового розгляду» для цілей статті 6».<sup>186</sup>

181 Див. *Чернін проти Республіки Чехія*, Повідомлення КПА 823/1998, UN Doc CCPR/C/83/D/823/1998 року (2005), пункт 7.5.

182 *Хорнсбі проти Греції*, ЄСПЛ, 19 березня 1997 року, пункт 40; *Плазоніч проти Хорватії*, ЄСПЛ, 6 березня 2008 року, пункт 47; *Янкович проти Хорватії*, примітка 171, пункт 68.

183 *Чернін проти Республіки Чехія*, Повідомлення КПА 823/1998, UN Doc CCPR/C/83/D/823/1998 року (2005), пункт 7.5.

184 Рекомендація Res (2003) 16, Рада Європи, примітка 5.

185 *Хорнсбі проти Греції*, виноска 183, пункти 40-41.

186 Там само, пункт 40.

Поширеною причиною невиконання судових рішень у адміністративній юстиції є брак фінансових ресурсів. Проте відсутність державних коштів або інших ресурсів не є достатньою підставою для відмови держави від виконання судового рішення, на державу покладається тягар обґрунтування будь-яких затримок.<sup>187</sup>

У деяких системах виконання рішень адміністративних судів є проблематичним через відсутність незалежності з боку виконуючого державного органу. Наприклад, іноді виконавчий орган знаходиться у підпорядкуванні уряду, що призводить до ситуації, коли керівник цього органу призначається або звільняється з посади тими ж органами, проти яких він або вона повинен виконати рішення суду.

### ➔ Рекомендації з моніторингу

Для того, щоб перевірити, чи дійсно рішення судів адміністративної юрисдикції виконуються у розумні строки і у справедливий спосіб, проект моніторингу повинен спочатку вивчити інституційні аспекти виконання судових рішень.

Існує багато різних систем виконання судових рішень. У деяких державах виконання судових рішень покладене на органи виконавчої влади, наприклад, на Міністерство юстиції. В інших – судова система сама здійснює виконання судових рішень, а особливий відділ судової влади або суддя займається виконавчим провадженням. Існують також держави, в яких виконання судових рішень було передане приватному сектору або здійснюється на договірних засадах.

- Для того, щоб стежити за виконанням рішень адміністративних судів або трибуналів, працівники проекту моніторингу можуть збирати статистичну інформацію щодо кількості судових рішень, ухвалених або таких, що набули законної сили, які не були виконані протягом певних проміжків часу (3 місяці, 6 місяців, 1 рік тощо).

Якщо повноваження із виконання судових рішень передані судам, інформацію можна отримати з реєстру відповідного суду. Якщо ж ця діяльність здійснюється окремим адміністративним органом, збір інформації потребуватиме встановлення конкретних контактів і надсилання запитів.

Окрім того, необхідно збирати інформацію щодо підстав, якщо такі є, наведених органами влади як пояснення невиконання або несвоечасного виконання рішень суду.

- Інтерв'ю з учасниками виконавчого провадження, відповідними органами, експертами та адвокатами, а також дослідження питань, пов'язаних зі структурою виконавчої служби, може дати корисну інформацію про функціонування системи.

<sup>187</sup> Див. Рекомендація Rec (2003) 16, Рада Європи, примітка 5, розділ II 2.

У тому випадку, якщо виконання судових рішень адміністративних судів або трибуналів було передано до приватного сектору згідно із національним законодавством, працівники програми моніторингу повинні оцінити, чи мають приватні особи, на користь яких було ухвалене судове рішення, ефективні засоби юридичного захисту для оскарження дій і бездіяльності працівників цих приватних виконавчих служб.



# ДОДАТКИ

## ДОДАТОК I

# Інструментарій для моніторингу адміністративної юстиції

Цей інструментарій включає в себе:<sup>188</sup>

### Перелік контрольних запитань з моніторингу адміністративної юстиції

У переліку контрольних запитань з моніторингу адміністративної юстиції міститься виклад основних запитань, які потрібно буде розглянути і скомпіювати проекту з моніторингу відповідно до рекомендацій і стандартів, передбачених у посібнику. Контрольний перелік також містить огляд міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду і рекомендації з моніторингу.

### Зразок анкети для правового аналізу

Запитання, включені до типової анкети правового аналізу, засновані на міжнародних і регіональних стандартах справедливого судового розгляду, які були роз'яснені у посібнику. Запропонований зразок варто розглядати як набір керівних принципів для розробки анкети, адаптованої до конкретної правової системи, в якій відбуватиметься моніторинг адміністративної юстиції. На додаток до міжнародних та регіональних стандартів, представлених у цій публікації, зміст адаптованої анкети повинен відображати місцеві закони і практику, місцеві потреби моніторингу, а також спрямованість і тип моніторингу судових розглядів.

### Зразок анкети для спостерігача в суді

Як додатковий практичний інструмент, анкета для спостерігача в суді дає уявлення про те, яким чином до моніторингу судових процесів можна інтегрувати міжнародні та регіональні стандарти. Запропонований зразок анкети повинен бути адаптований до конкретної правової системи, в якій працює проект з моніторингу.

---

188 Зверніть увагу, що посібник, як пояснювалося вище, призначений для підтримки організації конкретних заходів із моніторингу у сфері адміністративної юстиції. Його варто вивчати спільно з виданням БДППЛ «Моніторинг судових процесів: посібник для практиків» для отримання рекомендацій щодо організації проектів моніторингу судових процесів.

## Перелік контрольних запитань з моніторингу адміністративної юстиції

### ПОЧАТОК РОБОТИ: ПІДГОТОВКА ДО МОНІТОРИНГУ (РОЗДІЛ 2)

<b>Первинна оцінка</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Первинна оцінка покликана надати висновки щодо придатності запланованого проекту моніторингу та його основних завдань.</li> <li>• Для оцінки може знадобитися аналіз статистичних даних, у тому числі аналіз статистичних даних крізь призму ґендерної рівності, на основі одержаної і наявної інформації та звітів про систему адміністративної юстиції.</li> </ul>
<b>ґендерна рівність</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для програми моніторингу вкрай важливо зрозуміти, як на чоловіків, жінок, хлопчиків і дівчаток по-різному впливає адміністративна юстиція, і якими є різні бар'єри, з якими кожна група може стикнутися у доступі до правосуддя. ґендерна проблематика повинна бути предметом уваги від моменту відкриття провадження у справі аж до його завершення. Застосування ґендерного підходу до моніторингу може сприяти підвищенню чутливості державних органів до цього питання, та підвищенню рівності в наданні цих послуг.</li> </ul>
<b>Правосуддя, що бере до уваги інтереси дітей</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Діти вступають у контакт із судовими органами багатьма різними способами до, під час і після судового провадження. Судові системи повинні бути адаптовані для захисту конкретних прав, інтересів і потреб дітей та забезпечити, щоб всі органи, відповідальні за або пов'язані з правами дітей під час судового розгляду, були належним чином поінформовані.</li> </ul>
<b>Доступ і конфіденційність</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Питання доступу до публічної інформації та на судові слухання варто розглядати з самого початку роботи проекту моніторингу. Необхідно вивчити національне законодавство щодо обмежень доступу до документів в адміністративному процесі.</li> <li>• У багатьох країнах матеріали справи не є загальнодоступними, і доступ до них мають тільки сторони. Для моніторингу судових проваджень можуть знадобитися конкретні заходи, спрямовані на отримання доступу до матеріалів справ, наприклад, безпосередній контакт та інформація, отримана від законних представників сторін, або угоди (меморандум про взаєморозуміння) з судами, які включають у себе доступ до матеріалів через судовий реєстр або архів.</li> <li>• Право на приватність, а також вимоги щодо збереження конфіденційності певної особистої інформації або фактів, потрібно поважати. (Примітка: право на приватність особливо важливе у тих справах, що стосуються ґендерно-обумовленого насильства або прав неповнолітніх)</li> <li>• Інформаційно-просвітницька діяльність може бути доцільною для інформування суспільства про роботу проекту з моніторингу адміністративної юстиції та його цілі. Варто також забезпечити, щоб інформація доводилася до відома усіх членів громади – як жінок, так і чоловіків.</li> </ul>

<p><b>Нормативно-правова база</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Необхідно здійснити узагальнення та дослідження відповідних законів на національному рівні (наприклад, конституції і адміністративно-процесуального закону або кодексу, закону або кодексу про адміністративні спори, закону або кодексу про адміністративні суди та/або аналогічного законодавства, яке регулює судову систему і перегляд адміністративних актів й адміністративних процедур).</li> <li>• Потрібно також розглянути можливість узагальнення та аналізу відповідного адміністративного законодавства залежно від обраних пріоритетів (наприклад, законодавства про усиновлення, конфіскацію майна, трудові відносини, освіту або будівництво).</li> <li>• Огляд нормативно-правової бази повинен включати в себе оцінку того, чи закріплено у законодавстві яку-небудь очевидну дискримінацію за ознакою статі (наприклад, у положеннях про розлучення, спадкування або декретну відпустку). Також варто приділити увагу тому, яким чином суди і органи державної влади застосовують ці положення.</li> <li>• Відповідна судова практика і рішення, що містяться в юридичних збірках, спеціалізованих періодичних виданнях з адміністративного права і юстиції, а також на веб-сайтах судів, так само повинні бути узагальнені й проаналізовані.</li> </ul>
<p><b>Інституційні межі</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для того, щоб зрозуміти, які саме суди або трибунали здійснюють адміністративне судочинство, варто розглянути різні юрисдикції судів і скласти схему їхніх юрисдикційних відносин. Залежно від методу відбору справ, працівникам проекту моніторингу, можливо, знадобиться здійснювати спостереження у різних судах, які використовують різні закони про адміністративні процедури (наприклад, щодо стану навколишнього середовища, державної служби або соціального забезпечення).</li> <li>• Потрібно також вивчати провадження квазі-судових органів і трибуналів, які не є судами (незалежних комісій, рад тощо), але які мають адміністративну юрисдикцію щодо певних тематичних питань, наприклад, щодо соціального забезпечення, питань сім'ї або навколишнього середовища.</li> <li>• Для того, щоб оцінити, чи забезпечує національне законодавство доступ до правосуддя та ефективні засоби юридичного захисту, за справами, що мають одночасно як цивільний, так і адміністративний аспект, варто ретельно спостерігати.</li> </ul>
<p><b>Письмове провадження</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Через частоту використання письмових форм судового процесу в адміністративному провадженні, співробітники проекту моніторингу повинні бути готові використовувати різні способи збору даних залежно від ситуації і характеру розгляду (наприклад, інтерв'ю, доступ до судових документів).</li> </ul>

<p><b>Адміністративний розсуд</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Персонал проекту моніторингу повинен бути обізнаний з порядком здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, що є властивістю адміністративного права, але також створює ризик утиску прав людини. Адміністративний розсуд повинен мати чіткі правові межі і слідувати заздалегідь встановленій адміністративній процедурі. Крім того, він повинен застосовуватися об'єктивно, послідовно й прозоро. (Примітка: на здійснення дискреційних повноважень можуть вплинути ґендерні стереотипи або норми, наприклад, у справах, що стосуються опіки над дітьми, аліментів, спадщини або насильства за ознакою статі)</li> </ul>
<p><b>Відбір та визначення пріоритетності справ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Керівництво проекту моніторингу повинне від самого початку роботи визначити метод відбору справ і критерії для визначення пріоритетності деяких справ порівняно з іншими.</li> <li>Необхідно забезпечити, щоб суди і трибунали, відібрані для моніторингу, надавали вибірку типів судових справ, в яких, як правило, беруть участь жінки і чоловіки.</li> </ul>
<p><b>Кадрові питання</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Весь персонал проекту моніторингу повинен мати чітке розуміння адміністративного права та стандартів правосуддя, а також міжнародних і регіональних стандартів справедливо-го судового розгляду. Міжнародні організації, що здійснюють моніторинг судових процесів, можуть розглянути можливість об'єднання національних співробітників з міжнародним персоналом в одну команду, поєднуючи, таким чином, знання, досвід та правові традиції. Ґендерний баланс серед співробітників проекту моніторингу також може бути взятий до уваги. (Примітка: для персоналу проекту моніторингу також можна провести навчання щодо ґендерної чутливості)</li> <li>Складність, технічні аспекти і тривалість адміністративного провадження повинні враховуватися при встановленні співвідношення кількості справ на одного спостерігача за судовими провадженнями. Іноді складні адміністративні справи розглядаються протягом тривалого періоду часу, тому заходи з моніторингу повинні плануватися на достатньо тривалий час, щоб спостерігати за справами до ухвалення остаточного рішення.</li> </ul>

СТАНДАРТИ СПРАВЕДЛИВОГО СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ЮСТИЦІЇ (РОЗДІЛ 3)	
<p><b>Неупередженість і незалежність судів або трибуналів.</b> Суд або трибунал повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої гілок влади, і судді повинні залишатися об'єктивними при оцінці правових позицій і доказів, а також при ухваленні судового рішення.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потрібно проаналізувати, чи мають державні органи, особливо квазі-судові органи, яким доручене здійснення судових функцій в адміністративних справах, незалежність і неупередженість відповідно до вимог міжнародного права в галузі прав людини. Фактори, які необхідно враховувати, включають в себе процедури призначення суддів, гарантії збереження посади і тривалості суддівських повноважень, державні гарантії захисту суддів від політичного впливу, а також видимість незалежності судової системи.</li> <li>• Зверніть увагу на те, чи існує будь-який конфлікт інтересів у суддів та правників, що беруть участь в процесі. Видимість конфлікту інтересів також варто зазначити.</li> </ul>
<p><b>Відкрите слухання справи</b> Зазвичай слухання повинні бути відкритими, щоб забезпечити прозорість.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Якщо преса і публіка не допускаються до усього розгляду або його частини, варто встановити причини обмеження доступу громадськості.</li> </ul>
<p><b>Ефективний засіб юридичного захисту</b> Ефективний засіб юридичного захисту є відповідним і дієвим судовим і адміністративним механізмом для вирішення адміністративних спорів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потрібно вивчити правові та інституційні межі, які забезпечують засоби юридичного захисту в адміністративних справах, щоб гарантувати, що процес чітко встановлений і не є занадто обтяжливим. Зверніть увагу, чи доступні тимчасові заходи або заходи забезпечення позову.</li> </ul>

ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ – СТАНДАРТИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО МОНІТОРИНГУ (РОЗДІЛ 4)	
Принцип	Рекомендації з моніторингу
<p><b>Розумний строк для відкриття адміністративно-го провадження</b></p> <p>Приватним особам має бути надано розумний строк, передбачений законом, упродовж якого можна ініціювати адміністративне провадження.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Особливу увагу варто приділити строкам давності, що застосовуються до адміністративних позовів, і наслідкам недотримання цих обмежень.</li> <li>• Належну увагу варто приділити вимогам до попереднього розгляду справи адміністративним органом і специфіці розрахунку строків у цих випадках.</li> </ul>
<p><b>Доступ до суду або трибуналу</b></p> <p>Доступ до суду або трибуналу повинен бути ефективно гарантований, щоб забезпечити, щоб жодна приватна особа не була позбавлена, в процесуальному плані, свого права шукати справедливості.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Інформація про відхилені адміністративні позови повинна бути зібрана й оцінена, а також варто проаналізувати підстави для відхилення і «повернення» позовів.</li> <li>• Потрібно також вивчити, чи були сторони поінформовані про дати слухань і чи отримали відповідні документи у справі.</li> <li>• Судові збори, пов'язані з доступом, повинні оцінюватися у поєднанні з аналізом наявності безоплатної правової підтримки або допомоги. Правова допомога повинна надаватися на рівні, достатньому для того, щоб забезпечити представникам суспільства доступ до правосуддя, незважаючи на їхній фінансовий стан.</li> </ul>
<p><b>Рівний доступ до суду або трибуналу</b></p> <p>Приватні особи повинні мати рівний доступ до звернення по допомогу або відшкодування збитків через адміністративну юстицію, а державні органи не повинні якимось чином обмежувати цей доступ у дискримінаційний спосіб.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потрібно зібрати інформацію, що дозволяє поділ і аналіз на основі статі, раси, народження або іншого стану.</li> <li>• Потрібно звернути увагу на однорідність і послідовність застосування норм про прийнятність позову.</li> <li>• Моделі нерівного доступу повинні бути ретельно проаналізовані, потрібно здійснити пошук додаткових даних для перевірки цих закономірностей. Особливу увагу варто звернути на рівний доступ до правосуддя для дітей. Спостерігачі повинні також зосередити увагу на тому, чи є процедури сприятливими для дитини, і чи передбачає національне законодавство спеціальні заходи щодо захисту прав дітей.</li> </ul>

**Правова підтримка або допомога**

Право доступу до суду може вимагати права на правову підтримку і допомогу в тому випадку, якщо приватна особа не має необхідних коштів, оскільки витрати, пов'язані з процедурою, не повинні виключати подання скарги або перешкоджати цьому.

- Потрібно здійснити оцінку того, які категорії осіб мають право подати заяву на отримання юридичної допомоги при розгляді адміністративних справ, і які обмеження можуть застосовуватися (наприклад, щодо іноземців або будь-яких інших груп, або чи обумовлене надання безкоштовної правової допомоги фінансовим станом людини). Також має бути розглянуте питання того, чи можуть вимоги до отримання правової допомоги мати різний вплив на жінок або чоловіків, ґрунтуючись на відмінностях в економічному становищі і типах справ, які охоплені правовою допомогою.
- Підстави для відмови в наданні правової допомоги, можливість судового розгляду рішення про надання юридичної допомоги, а також складність і тривалість процедури для отримання правової допомоги мають бути оцінені.
- Необхідно виявити типи справ або проблем, які вимагають обов'язкового юридичного представництва (наприклад, справи за участю дітей).
- Також має бути здійснена оцінка рівня доступності та поширеності інформації про безоплатну правову допомогу, й особливо, чи є надання такої інформації однаковим для жінок і чоловіків.



РОЗГЛЯД СПРАВИ (РОЗДІЛ 5)	
Принцип	Рекомендації з моніторингу
<p><b>Усне слухання</b> Право на усне слухання не є абсолютним правом, але відмова у дозволі на усне слухання повинна бути обґрунтована судом або трибуналом.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потрібно визначити, чи відповідає відсутність усних слухань міжнародним і регіональним стандартам справедливого судового розгляду. Це вимагає індивідуального підходу до справи.</li> <li>• Усі випадки, коли письмові процедури є обов'язковими відповідно до національного законодавства (наприклад, деякі види спорів, погодження або відмова сторін, судовий розгляд нормативних актів) повинні бути розглянуті.</li> <li>• Необхідно визначити, чи вимагає національне законодавство від трибуналу навести підстави для здійснення письмового провадження, і в таких випадках, чи передбачає національне законодавство ефективний засіб юридичного захисту.</li> <li>• Якщо здійснюються усні слухання у справі, співробітники проекту моніторингу повинні використовувати безпосереднє спостереження у поєднанні з вивченням протоколу судового засідання.</li> </ul>
<p><b>Рівність змагальних можливостей</b> Рівність змагальних можливостей вимагає справедливого балансу між сторонами, в якому кожній стороні повинна бути надана розумна можливість представити свою правову позицію в умовах, які б не ставили його або її в невігідне становище порівняно з іншою стороною.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потрібно приділяти підвищену увагу інформованості сторін про свої процесуальні й матеріальні права і обов'язки; фактичній можливості здійснювати процесуальні права, в тому числі щодо подання клопотань і доказів, а також повідомленню відповідача; наявності й доступу до документів та інформації, що стосуються справи; нейтральності судових експертів та розподілу витрат; ролі суду або трибуналу в оцінці фактичних обставин і доказів, доведених до його відома; і будь-яких законодавчих змін, які можуть вплинути на результат розгляду.</li> <li>• Потрібно визначити, чи всі сторони мають доступ до документів і доказів, поданих іншою стороною, або отриманих судом за власною ініціативою. Законодавство і практика, пов'язані з повноваженнями адміністративних судів при встановленні фактичних обставин справи також повинні бути досліджені.</li> </ul>
<p><b>Заходи забезпечення позову</b> Заходи забезпечення позову повинні використовуватися у тих випадках, коли правам, інтересам і свободам приватної особи може бути завдано непоправної шкоди в результаті виконання адміністративного акта.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потрібно вивчити відповідне законодавство і практику щодо заходів забезпечення позову.</li> <li>• Потрібно оцінити час, який потрібен суду або трибуналу для ухвалення рішення про застосування заходів забезпечення позову з моменту подання заявником відповідного клопотання.</li> </ul>

УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ У СПРАВІ (РОЗДІЛ 6)	
Принцип	Рекомендації з моніторингу
<p><b>Судовий розгляд у розумні строки</b></p> <p>Право на судовий розгляд у розумні строки є важливою гарантією захисту всіх сторін від надмірних процесуальних затримок, які можуть поставити під загрозу як ефективність, так і авторитет судів і трибуналів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Необхідно оцінити різні загальні і конкретні часові обмеження у національному законодавстві і практиці для різних типів справ і етапів судового розгляду.</li> <li>• Потрібно визначити механізми для обчислення строків – тобто, коли перебіг строку починається (позов, рішення про прийняття справи до провадження, початок провадження тощо) і коли він закінчується (завершення розгляду, ухвалення остаточного рішення у справі, виконання судового рішення тощо).</li> <li>• Потрібно звернути увагу на те, чи є розумною тривалість розгляду з огляду на складність справи, характер фактів, кількість осіб, які беруть участь у справі, будь-які тактики зволікань, що використовуються сторонами, будь-які зусилля судових органів прискорити справу тощо.</li> <li>• Потрібно визначити, чи існує система надання переваги певним типам справ (наприклад, за участю дітей або щодо процедур невідкладного захисту у випадках домашнього насильства).</li> <li>• Потрібно оцінити організаційну структуру та систему діловодства суду щодо загальних затримок у провадженні у справі.</li> <li>• Національне законодавство варто вивчити на предмет наявності відповідних засобів юридичного захисту щодо затримок у здійсненні правосуддя.</li> </ul>
<p><b>Публічне і вмотивоване судове рішення</b></p> <p>Судове рішення проголошується публічно. Рішення суду повинне містити мотивування ухваленого рішення і базуватися на вивченні судом або трибуналом аргументів сторін. Усі зацікавлені сторони повинні мати доступ до нього, а рішення загального характеру повинні бути доступні для широкого загалу.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потрібно визначити, чи були учасники процесу повідомлені про дату і місце проголошення рішення, а також чи була ця інформація доступною для широкої громадськості та засобів масової інформації. Якщо до доступу громадськості на проголошення рішення застосовуються обмеження, варто визначити, чи були законними причини такого обмеження (наприклад, захист інтересів дитини).</li> <li>• Має бути проведене дослідження законодавства щодо того, чи вимагається зачитування повного тексту рішення або скороченого викладу достатньо з правової точки зору. Спостерігачі повинні переконатися у тому, що судова практика відповідає правилам.</li> <li>• Потрібно визначити, чи є рішення доступними для широкої публіки.</li> <li>• Текст рішення потрібно отримати з судового реєстру і оцінити з точки зору мотивації й аргументації. При оцінці того, чи є судові рішення достатньо вмотивованими, співробітники проекту моніторингу повинні уникати зауважень по суті судового рішення, наприклад, надавати оцінку правильності судового рішення. Оцінка повинна здійснюватися лише з точки зору того, чи вивчив суд аргументи і докази сторін, які вплинули на результат розгляду справи.</li> </ul>

**Виконання судових рішень**

Суд або трибунал повинен бути в змозі здійснити або забезпечити виконання своїх рішень (відповідним органом) протягом розумного строку.

- Потрібно ідентифікувати систему виконання судових рішень – державну або приватну. Зокрема, увагу потрібно приділити питанням, пов'язаним зі строками й ефективністю виконання, а також щодо незалежності виконавчих служб і їхніх посадових осіб. Статистика щодо виконання судових рішень, а також щодо причин невиконання, може надати корисну інформацію для висновків у цьому аспекті права на справедливий суд.
- Також варто зосередити увагу на тому, чи мають приватні особи ефективні засоби юридичного захисту для оскарження дій і бездіяльності органів, відповідальних за виконання судових рішень.

## Зразок анкети для правового аналізу

### 1. ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО СИСТЕМУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

#### 1.1 СУДОВИЙ РОЗГЛЯД СПРАВИ

Чи підлягають розгляду в судовому порядку адміністративні акти, прийняті адміністративними органами на здійснення своїх дискреційних повноважень? Якщо так, то чи відрізняється сфера судового розгляду дискреційних актів від сфери судового розгляду недискреційних? Будь ласка, опишіть.

Чи існують такі адміністративні акти, що не підлягають судовому розгляду? Якщо так, будь ласка, опишіть.

#### 1.2 ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД СПРАВИ

Чи передбачає законодавство проведення слухання справи? Якщо так, то чи є воно відкритим? Усним? Будь ласка, опишіть.

#### 1.3 СУДИ І ТРИБУНАЛИ

##### а. Органи, що мають юрисдикцію в адміністративній юстиції

Якою є природа органу, наділеного юрисдикцією щодо справ, пов'язаних з публічною адміністрацією? Чи існують спеціалізовані адміністративні суди, суди, що спеціалізуються в конкретних галузях публічного права (наприклад, щодо добробуту або оподаткування), та/або суди загальної юрисдикції? Чи існують якісь незалежні органи (комісії, ради) поза судовою системою, наділені повноваженнями здійснювати адміністративне судочинство? Будь ласка, опишіть.

Чи є орган, який здійснює юрисдикцію, єдиною судовою інстанцією? Якщо ні, то який орган розглядає скарги?

Чи розглядає суд лише питання права або також і питання факту?

Хто має право ініціювати судовий розгляд адміністративного акта?

## **б. Незалежність і неупередженість адміністративних судів і суддів**

Якими є процедури призначення, просування по службі, переведення, терміни повноважень і звільнення з посади суддів в адміністративній юстиції? Чи вони відрізняються від тих, що стосуються суддів у цивільних або кримінальних справах? Будь ласка, опишіть.

### **1.4 ВІДКРИТЕ СЛУХАННЯ СПРАВИ**

Чи вимагає закон від адміністративного суду розглядати адміністративні справи публічно?

Чи обумовлені законом усі підстави, за яких адміністративна справа може бути розглянута в закритому засіданні? Якими є ці підстави?

Якщо ухвалюється окрема постанова про проведення закритого розгляду справи, чи вимагає закон, щоб таке рішення було належним чином вмотивоване? Які причини були наведені в обґрунтування рішення, і чи відповідають вони вимогам закону?

Чи є у сторін право оскаржити такі рішення до вищої інстанції? Чи є здійснення цього права ефективним на практиці?

### **1.5 ЗАСОБИ ЮРИДИЧНОГО ЗАХИСТУ**

Які засоби юридичного захисту доступні заявнику в разі прийняття незаконного адміністративного акта? Скасування акта? Визнання акта недійсним? Примус адміністративного органу прийняти акт? Будь ласка, опишіть.

## **2. ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВИ**

### **2.1 РОЗУМНИЙ СТРОК ДЛЯ ВІДКРИТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

Які часові обмеження існують для відкриття судового провадження щодо адміністративних актів?

Який порядок обчислення строків позовної давності для відкриття провадження в адміністративному суді? Чи починається перебіг строків з моменту прийняття адміністративного акта, набрання ним законної сили, повідомлення про адміністративний акт заявнику або іншим чином? Будь ласка, опишіть.

Якщо адміністративні засоби захисту повинні бути вичерпані, перш ніж звернутися до системи адміністративної юстиції, як це впливає на строки і їх обчислення?

Які наслідки має недотримання заявником строків? Чи існує можливість відновлення пропущеного строку давності для подання адміністративних позовів за умови надання обґрунтування? Чи є можливість продовжити відповідний строк давності для подання адміністративних позовів шляхом надання обґрунтування? Якщо відповідь на будь-яке з перерахованих вище запитань «так», будь ласка, дайте відповідь на такі питання:

- Чи передбачені законом підстави для поновлення/продовження строків? Якщо так, то чи є вони зрозумілими і передбачуваними?
- Чи існує встановлений законом строк, протягом якого повинні бути розглянуті обґрунтування, подані заявником?
- Чи має заявник право на розгляд суддею питання про поновлення або продовження строку давності?
- У випадку, якщо суд відмовляється прийняти обґрунтування щодо поновлення/продовження строку давності, чи існує вимога про ухвалення окремого рішення з цього питання?
- Чи має право заявник оскаржити це рішення до вищої інстанції?

## 2.2 ДОСТУП ДО СУДУ АБО ТРИБУНАЛУ

### а. Загальні аспекти

- Хто зобов'язаний надавати громадськості інформацію про слухання?
- Чи визначені законом вимоги щодо ініціювання заявниками відкриття адміністративного провадження? Чи є ці вимоги публічно доступними і передбачуваними?
- Опишіть будь-які юридичні перешкоди для відкриття адміністративного провадження. Наприклад, чи передбачає закон обмеження, відповідно до яких приватна особа не може безпосередньо звернутися до адміністративного суду і потребує отримання дозволу від державного органу або посадової особи, або має звернутися із запитом до іншого державного органу про відкриття провадження від його або її імені?

- Чи мають групи або організації громадянського суспільства право ініціювати адміністративне провадження від імені спільноти, приватної особи або групи осіб?

- Чи мають групи громадянського суспільства і організації право брати участь в адміністративному провадженні від імені спільноти, приватної особи або групи приватних осіб (наприклад, виступати як неюридичні адвокати на підтримку жертв домашнього насильства в суді; подавати консультативні висновки у випадках захисту прав дитини)?

#### **б. Фізичний доступ**

- Чи розміщений у відкритому доступі графік розгляду судом адміністративних справ із зазначенням дати, часу і місця розгляду кожної справи?

→ Якщо так, то чи містить він точну та актуальну інформацію про слухання?

- Які вимоги висуваються до представників громадськості та засобів масової інформації, щоб отримати доступ до зали судового засідання? Опишіть вимоги, викладені в законі.

#### **в. Процесуальні аспекти**

- На яких підставах позов проти адміністративного акта може бути визнаний неприйнятним в адміністративному суді?

- Якими є наслідки подання «неправильного» позову заявником?

- Чи має право заявник оскаржувати рішення суду про визнання позову неприйнятним?

### 2.3 РІВНИЙ ДОСТУП ДО СУДУ АБО ТРИБУНАЛУ

- Чи існують конкретні положення, що стосуються вразливих груп-учасників адміністративного провадження? (Примітка: термін «вразливі групи» включає в себе, але не обмежується, дітьми, меншинами, особами з особливими потребами, жертвами гендерно-обумовленого насильства, самотніми батьками і малозабезпеченими людьми, особливо малозабезпеченими жінками.)
- Чи мають право приватні особи, які не говорять та/або не розуміють мову судочинства, на безкоштовні послуги усного та письмового перекладу?
- Чи існують в законі спеціальні положення, що стосуються мовних прав представників національних меншин, таких як право на здійснення адміністративних процедур своєю рідною мовою?

### 2.4 ПРАВОВА ДОПОМОГА ТА ПРАВОВА ПІДТРИМКА

- Чи існує схема безоплатної правової допомоги, яка може бути застосована до адміністративних проваджень?
- Якщо так, то які види правової допомоги або підтримки доступні в адміністративних справах за цією схемою?
  - ➔ Зменшення або звільнення від сплати судового збору?
  - ➔ Безоплатна правова консультація або допомога?
  - ➔ Безоплатне юридичне представництво в суді адвокатом, який оплачується або призначається державою?
  - ➔ Інше? (Будь ласка, опишіть):
- Які критерії застосовуються для отримання безоплатної правової допомоги в адміністративних справах? Чи є ці критерії досить зрозумілими?
- Який вплив мають ці критерії на здатність осіб отримати доступ до безоплатної правової допомоги? Чи впливають вони на чоловіків і жінок по-різному?



- Якою є процедура визначення того, чи має приватна особа право на отримання безоплатної правової допомоги в адміністративних спорах? Хто приймає рішення про надання або відмову в наданні безоплатної правової допомоги приватній особі?
- Чи доступні приватній особі (особам) ефективні засоби юридичного захисту від такого рішення?

### 3. РОЗГЛЯД СПРАВИ

#### 3.1 УСНЕ СЛУХАННЯ СПРАВИ

- Чи гарантує закон приватним особам право на усне слухання в адміністративному суді?
- Чи передбачає закон підстави, за якими адміністративний суд може відмовитися від усного слухання і розглянути справу в письмовому провадженні? Які ці підстави?
- Чи існує правовий обов'язок суду ухвалити окреме рішення про розгляд справи в письмовому провадженні? Чи вимагає закон, щоб такі рішення були належним чином вмотивованими?
- Чи забезпечується законом можливість оскарження рішень про відмову в проведенні усного слухання?

#### 3.2 РІВНІСТЬ ЗМАГАЛЬНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ

Чи вимагає закон, щоб усі клопотання, подані учасниками судового провадження, розглядалися судом?

Які повноваження має суд щодо:

- ➔ встановлення обставин адміністративної справи?
- ➔ направлення запитів про розкриття адміністративним органом певної інформації?

→ запитів про розкриття адміністративним органом певної інформації всім сторонам?

- Якими є правові наслідки відмови адміністративного органу виконувати вимоги по суті справи?

### **3.3 ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ**

- Чи передбачається законом застосування заходів забезпечення позову в адміністративному процесі? Якщо так, то які типи заходів забезпечення позову можуть використовуватися?

- Чи мають приватні особи право подавати до суду клопотання про застосування заходів забезпечення позову?

- Якими є правові підстави для клопотання про застосування заходів забезпечення позову?

- Якими є етапи і процедури подання клопотання про застосування заходів забезпечення позову?

- Які часові обмеження встановлені законом для ухвалення рішення за клопотанням про застосування заходів забезпечення позову?

- На яких підставах суд має визначати обґрунтованість клопотання про застосування заходів забезпечення позову?

- Чи ухвалює суд окреме рішення про задоволення або відхилення клопотання про застосування заходів забезпечення позову?

- Чи можуть такі рішення бути оскаржені до вищої інстанції?

#### 4. УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ У СПРАВІ

##### 4.1 СУДОВИЙ РОЗГЛЯД У РОЗУМНІ СТРОКИ

- З якого моменту починається перебіг строку судового розгляду в адміністративному суді?

→ Подання позову до адміністративного суду?

→ Початок попереднього розгляду адміністративним органом, якщо його рішення згодом оскаржується до адміністративного суду?

→ Інше? (Зазначте, будь ласка):

- Яка подія завершує перебіг строку судового розгляду в адміністративному суді?

- Чи визначає закон будь-яку систему встановлення пріоритетів для справ, які будуть розглядатися адміністративними судами (про соціальну допомогу, щодо неповнолітніх, щодо процедури невідкладного захисту у випадках домашнього насильства тощо)?

- Чи існують вимоги щодо тривалості конкретного адміністративного провадження?

##### 4.2 ПУБЛІЧНЕ І ВМОТИВОВАНЕ СУДОВЕ РІШЕННЯ

###### а. Публічне проголошення рішень

- Чи вимагає закон, щоб рішення адміністративного суду проголошувалися публічно?

- Чи існують вимоги до форми, в якій судові рішення та матеріали справ, розглянутих в адміністративному суді, надаються сторонам та/або громадськості (судовий реєстр, Інтернет, інше)?

## б. Вмотивоване рішення

- Чи вимагає закон, щоб адміністративний суд ухвалив вмотивоване рішення? Чи встановлено додаткові вимоги щодо мотивування, наприклад, щодо аналізу в рішенні основних аргументів, наведених сторонами у процесі судового розгляду тощо?

## 4.3 ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

- Який державний орган уповноважений забезпечувати виконання рішень адміністративного суду?

→ Судова влада?

→ Виконавча влада (наприклад, Міністерство юстиції)?

→ Незалежна державна виконавча служба?

→ Приватна професійна виконавча служба?

- Які часові обмеження існують щодо виконання рішень адміністративного суду? Якими є наслідки перевищення часових обмежень?

- Чи було остаточне рішення суду ефективно виконане на практиці? Якщо ні, то чи відбулося призупинення або припинення виконавчого провадження виконавчою службою?

- Якими є наслідки невиконання виконавчою службою остаточного рішення адміністративного суду?

→ Кримінальна відповідальність?

→ Дисциплінарні заходи (штрафи, пониження у посаді, скорочення зарплати тощо)?

→ Виплата компенсацій приватним особам-бенефіціарам?

→ Інше? (Зазначте, будь ласка):

## 5. Інші коментарі

### Зразок анкети для спостерігача в суді

*ПРИМІТКА: Цей зразок вимагає адаптації до національного законодавства до початку роботи програми моніторингу в тій чи іншій системі й призначений, в основному, для моніторингу судових процесів у першій інстанції.*

Посвідчення особи спостерігача / номер	
Дата спостереження	(дд/мм/рррр)
Початок спостереження (час)	
Завершення спостереження (час)	
<b>1. ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО СПРАВУ</b>	
Номер і назва справи	
Короткий виклад суті справи, що розглядається (предмет позову і позовна заява)	
Назва та місцезнаходження суду	
Рівень юрисдикції (підготовче засідання, перша інстанція, друга інстанція або апеляція, скарги, заходи забезпечення позову або судова заборона)	
Кількість і стать суддів у колегії (якщо є) <i>(Примітка: використовується для визначення наявності гендерного балансу)</i>	
Ім'я та ранг головуючого судді	
Імена та ранг інших суддів у колегії (якщо є)	1. 2.
Ім'я секретаря судового засідання	

Ім'я та стать позивача (фізичної особи) <i>(Примітка: використовується для складання ґендерних моделей доступу до адміністративної юстиції)</i>	
Ім'я та стать відповідача (юридичної особи/органу) <i>(Примітка: використовується для складання ґендерних моделей доступу до адміністративної юстиції)</i>	
Представник заявника	Адвокат: Уповноважений представник:
Представник відповідача	Адвокат: Уповноважений представник:
Представник юридичної особи (начальник відділу, юридичний представник)	
Імена і статус третіх осіб, що беруть участь у справі (організації, представники тощо)	
Інформація про історію судових засідань, що відбулися у справі: зазначити дати всіх судових засідань, що стосуються справи, будь-які позови, чи справа була призупинена, а також судові засідання, в якому було ухвалено остаточне рішення. Виділіть/позначте ті процедури, які були предметом спостереження, і зробіть посилання на попередні звіти, пов'язані із моніторингом тієї ж справи.	(дд/мм/рррр)
<b>1.1 Неупередженість і незалежність</b>	
Чи роз'яснив головуючий суддя суть спору в цілому?	
Чи був/були суддя (-и), присутні в залі судового засідання протягом усього судового процесу? Чи уважно суддя (-и) стежив за провадженням? Опишіть, будь ласка, в деталях всі випадки, коли суддя, можливо, відволікся від слухання, наприклад, якщо він розмовляв по телефону або інші подібні випадки.	

Чи був суддя спроможним забезпечити дотримання порядку і правил поведіння в залі суду? Чи суддя висловлював своє ставлення до поведінки сторін, яка порушувала процесуальні норми? Докладно опишіть будь-які невідповідності, що були помічені.

Чи були випадки, в яких суддя використовував сексистські вислови або поведінку, або ухвалював рішення, засновані на ґендерних стереотипах або упереджених уявленнях про ґендерні ролі та обов'язки? Докладно опишіть будь-які невідповідності, що були помічені.

Чи суд видалявся до нарадчої кімнати для обговорення? Докладно опишіть будь-які невідповідності, що були помічені.

Чи був якийсь фактор, який поставив неупередженість судді під сумнів (наприклад, неналежні стосунки з однією зі сторін до або після судового засідання, особисті зв'язки, запрошення заявника або відповідача до кабінету судді тощо). Будь ласка, опишіть детально.

## 1.2 Відкрите слухання справи

Розмір зали судового засідання (кількість людей)

Чи були які-небудь перешкоди для входу до будівлі суду та/або до зали суду? Якщо так, то докладно опишіть.

Чи проводилося слухання у звичайній залі? Якщо ні, то де (наприклад, у кабінеті судді тощо)?

Чи було судове засідання відкритим? Якщо ні, то з якої причини воно було закрите (наприклад, з метою захисту права на приватність, суспільного інтересу, національної безпеки тощо)?

Чи були ці підстави передбачені законом?

Чи було комусь відмовлено у доступі до зали суду? Чи мало це обмеження законну підставу і чи було воно обґрунтоване відповідним чином?

## 2. ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ

### 2.1 Розумний строк для відкриття провадження

Чи надав суддя інформацію про тривалість попереднього адміністративного розгляду справи органами публічної адміністрації? Якщо так, то зазначте, будь ласка, тривалість.

Скільки часу пройшло, перш ніж адміністративне провадження було ініційоване в суді?

### 2.2 Доступ до суду або трибуналу

Чи була інформація у справі, що буде розглядатися, розміщена заздалегідь у громадських місцях? Якщо інформація не була доступна, як і де ви отримали графік слухання справ (наприклад, від секретаря судового засідання, юридичної фірми тощо)?

Чи був наданий доступ до зали суду особам з обмеженими можливостями?

Чи були якісь особи, які не з'явилися до суду без поважних причин, про яких було повідомлено судом? Чи були вони за це покарані судом? Якщо так, то детально опишіть учасника, до якого було застосоване попередження або покарання; суму штрафу; дату застосування попередження або накладення штрафу.

Якщо заявник не міг говорити та/або розуміти мову судового провадження (наприклад, іноземець, член етнічної меншини, або особа з вадами слуху та/або мови), чи було йому/їй надано перекладача? Будь ласка, опишіть.

Чи було обговорення щодо прийнятності справи (час, предмет позову, юрисдикція тощо)? Будь ласка, опишіть.



Чи оголосив суддя склад суду, секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста і перекладача?
Чи роз'яснив суддя сторонам їхні права і обов'язки? Якщо так, то зазначте права, які було роз'яснено.
Чи отримав суддя матеріали розгляду справи адміністративним органом? Чи він/вона вимагав їх надання?
Чи суддя роз'яснив статус-кво в судовому процесі з точки зору попередніх слухань і збору доказів?
Чи суддя обговорював будь-які підготовчі процедури (строки, експертні висновки, збір документів та/або свідків)?
Чи був секретар присутнім під час судового засідання? Чи вів секретар протокол? Будь ласка, зазначте, чи ведення протоколу було послідовним; якщо ні, то вкажіть, коли саме секретар робив записи і як довго. Чи надавали учасники адміністративного процесу вказівки секретареві щодо внесення будь-яких відомостей до протоколу? Чи були інші чинники, які ставлять точність протоколу судового засідання під сумнів?
Чи скаржилася одна із сторін на склад суду, секретаря, експерта, спеціаліста або перекладача (якщо була будь-яка незгода, надайте докладний опис)?
<b>2.3 Правова допомога та правова підтримка</b>
Чи були сторони представлені адвокатами?
Чи роз'яснив суддя сторонам їхні права щодо правової допомоги? Чи зверталася сторона з клопотанням про послуги адвоката, оплачуваного або призначеного державою? Чи призначив суддя такого адвоката?

Як ви оцінюєте ефективність адвоката/представника заявника? Чи був адвокат/представник підготовлений до справи? Чи був адвокат/представник добре ознайомлений з матеріалами справи? Скільки клопотань адвокат/представник надав суду? Скільки заперечень зробив адвокат/представник?

### 3. РОЗГЛЯД СПРАВИ

#### 3.1 Усне слухання

Чи здійснювалася якась частина провадження у письмовій формі? Чи були зазначені причини? Якщо так, то опишіть їх.

Наведіть перелік відповідних документів, представлених у письмовому провадженні, які проєкт з моніторингу повинен отримати.

#### 3.2 Рівність змагальних можливостей

Чи були обидві сторони присутні під час слухання справи? Якщо ні, зазначте причини їхньої відсутності.

Чи змінювалися обставини або предмет позову та чи був предмет позову звуженим чи розширеним? Чому? Будь ласка, поясніть докладно.

Чи надав суддя сторонам рівні можливості викласти свої докази і позиції? Чи діяв суддя на користь однієї зі сторін? Чи надавався пріоритет одній зі сторін? Опишіть, будь ласка, докладно будь-які невідповідності, які ви помітили. (Примітка: свідченням ґендерної упередженості у процесі судового розгляду може бути використання суддею сексистських висловів або прийняття рішень, заснованих на ґендерних стереотипах)

Чи дослідив суддя обставини справи і роз'яснив сторонам порядок дослідження доказів у судовому процесі? Яким був порядок допиту сторін, свідків, експертів і фахівців?

Чи надавав суддя слово учасникам процесу для подання клопотань та/або їхнього обґрунтування?

Чи мали учасники можливість ознайомитися з матеріалами справи, а також з документами, поданими до суду щодо провадження?

Чи вимагав суддя від сторін надання додаткових документів?
Чи запитував суддя учасників процесу про те, чи мали вони якісь нові докази, свідків або клопотання про проведення додаткових експертиз? Якщо клопотання подавалися, скільки було задоволено і скільки відхилено? Якщо будь-які клопотання були відхилені, опишіть їхній зміст і підстави для відмови.
Чи вимагав головуючий суддя від учасників процесу надати інформацію про факти, що стосуються певних подій або доказів в їхньому розпорядженні? Будь ласка, опишіть детально. Чи встановлював суддя будь-які строки для виконання цих вимог?
Чи були свідки допитані в судовому засіданні? Якщо так, то чи були вони допитані за відсутності інших свідків?
<b>3.3 Заходи забезпечення позову</b>
Чи подавалися клопотання про застосування заходів забезпечення позову? На якому етапі розгляду? Чи були вони задоволені або відхилені?

#### 4. УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ У СПРАВІ

##### 4.1 Судовий розгляд у розумні строки

Скільки часу суддя провів у нарадчій кімнаті? У разі надмірно тривалого судового розгляду, зазначте причини затримки:

Справа була складною? Дії адміністративного органу викликали затримку? Дії кожної зі сторін викликали затримку? Дії суду або судді викликали затримку? Якими були наслідки затримки для заявника? Інші причини затримки (зазначити)?

Якщо слухання не призвело до ухвалення судового рішення, чи була призначена дата наступного судового засідання?

#### 4.2 Публічне і вмотивоване судове рішення

Чи було судове рішення проголошене публічно? Якщо так, то чи було воно проголошене повністю або частково? Якщо рішення не було публічно проголошене або проголошене частково, якими були причини цього? Якщо рішення було проголошене частково, то які саме його частини? Якщо суддя лише зачитав резолютивну частину, то чи був повний текст рішення пізніше зроблений загальнодоступним? Яким чином це було зроблено (наприклад, бази даних або веб-сайт, інше)?

Чи була визначена дата для опублікування судового рішення?

Чи було в рішенні суду викладено мотивування? Чи були в рішенні розглянуті всі вимоги позивача, або тільки деякі з них? Які вимоги були виключені?

#### 4.3 Виконання судових рішень

Як завершився розгляд справи (остаточне рішення, з яким погодилися всі сторони, новий судовий розгляд, рішення суду залишається відкритим для подання додаткових доказів, мирова угода, відкликання позову)?

Чи були витрати, пов'язані із судовим провадженням, обговорені під час слухання? Чи були обговорені питання судових витрат? Чи були вони зазначені в рішенні?

Чи були процесуальні витрати, а також правила і час для використання засобів юридичного захисту для оскарження судового рішення, зазначені у резолютивній частині рішення?

Резюме судового рішення:

### 5. ІНШІ КОМЕНТАРІ

## ДОДАТОК II

# Практичні приклади моніторингу адміністративної юстиції

Практичні рекомендації, наведені в цьому посібнику, значною мірою ґрунтуються на досвіді чотирьох проектів моніторингу адміністративної юстиції, проведених НУО та Бюро ОБСЄ в Баку, а також Місією ОБСЄ в Косово.

### **Проект з моніторингу адміністративного судочинства у Вірменії, «Захист прав без кордонів» (2009-2010)**

Проект моніторингу проводився протягом 18 місяців НУО «Захист прав без кордонів» і включав три етапи: (а) підготовчий етап, (б) етап моніторингу та (в) звітність і публікацію результатів.

Під час підготовчого етапу основний персонал, який складався з координатора проекту, помічника з адміністративних питань та експерта з правових питань, вивчав законодавство, готував опитувальники, а також відбирав та навчав судових спостерігачів. На етапі моніторингу, співробітники проекту моніторингу безпосередньо спостерігали за судовими процесами і збирали дані. На заключному етапі, експерт з правових питань та координатор проекту проаналізували зібрані дані і підготували остаточний звіт для публікації.

Основні обов'язки координатора проекту полягали у щоденному контролі за роботою судових спостерігачів і узагальненні даних. У проекті були зайняті на постійній основі сімнадцять судових спостерігачів (відібраних за відкритим конкурсом), щоб охопити всю країну. Всі спостерігачі пройшли навчання із методології моніторингу судових процесів, адміністративного законодавства, відповідних стандартів справедливого судового розгляду, роботи з опитувальними листами і правил етики.

Інформація про призначені до розгляду справи надавалася адміністративним судом на щотижневій основі, і кожен день координатор проекту готував перелік таких справ. Спостерігачам було повідомлено про деталі судових процесів, за якими їм необхідно було спостерігати. За кожною справою спостерігала одна і та сама людина протягом усього процесу аж до ухвалення остаточного рішення. Також була зібрана інформація з додаткових джерел, таких як інтерв'ю, офіційні документи, отримані від учасників процесу, а також копії судових актів. Окрім опитувальники були підготовлені для суддів, державних чиновників

і приватних осіб. Проведено тридцять інтерв'ю із зацікавленими сторонами, результати яких також були використані для підготовки підсумкового звіту. Приватні дані, що містяться у справах, в яких здійснювався моніторинг, ретельно оброблялися, щоб забезпечити збереження конфіденційності осіб, які брали участь у цих справах.

Остаточний звіт був підготовлений експертами з правових питань зі спеціалізацією і досвідом у галузі адміністративного права. Будь-які приватні дані, отримані у процесі моніторингу, були відредаговані для забезпечення анонімності.

Остаточний звіт про моніторинг судових процесів<sup>189</sup> містить низку докладних рекомендацій щодо удосконалення адміністративного законодавства та практики. Після публікації остаточного звіту, було проведено низку семінарів за участю голови та суддів адміністративного суду Вірменії, посадових осіб Міністерства юстиції та інших державних посадових осіб і зацікавлених сторін. У 2011 році деякі з ключових рекомендацій, що містяться у підсумковому звіті були включені до проекту закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства.

### **Моніторинг адміністративної юстиції, Місія ОБСЄ в Косово (триває з 2006 року)**

Секція моніторингу правової системи (СМПС) Департаменту з прав людини Місії ОБСЄ в Косово здійснює моніторинг адміністративних процесів з серпня 2006 року. Спочатку мета моніторингу полягала в наданні органам державної влади і громадськості інформації про роботу системи адміністративної юстиції.

Первинна оцінка СМПС показала наявність проблем щодо права на справедливий судовий розгляд і ефективної участі сторін. Окрім того, відсутність ясності різних законів про адміністративну процедуру створила невизначеність щодо повноважень із розгляду скарг на муніципальному та районному рівнях, аж доки спір не дійшов до Верховного Суду.

Починаючи з перших етапів, у проєкті працювала команда з шести осіб: два судових спостерігачі (національний та міжнародний), один координатор, два юристи-аналітики і керівник секції. Керівник секції перевіряє звіти про оцінку, підготовлені зовнішнім експертом-консультантом. Місія проаналізувала інформацію, зібрану з матеріалів справ (письмове прова-

189 «Заключний звіт моніторингу адміністративних судів у Вірменії», «Захист прав без кордонів», доступний тільки вірменською мовою, з коротким викладом основних висновків англійською мовою на сторінках 122-139. Для отримання додаткової інформації про моніторинг судових процесів НУО «Захист прав без кордонів», див.: <<http://www.prwb.am/en>>.

дження у Верховному Суді<sup>190</sup>) і внутрішніх звітів, спостерігачі склали внутрішні звіти стосовно кожної конкретної справи.

Доповідь про систему адміністративної юстиції в Косово<sup>191</sup> була опублікована в квітні 2007 року.<sup>192</sup> З моменту публікації доповіді в 2007 році, спостереження за адміністративною юстицією стало невід'ємною частиною діяльності Місії ОБСЄ в Косово щодо судового моніторингу. Регулярні звіти СМПС з моніторингу судових процесів також включають в себе оновлену інформацію з різних питань адміністративного судочинства, в тому числі щодо справ про трудові, майнові відносини, й стосовно захисту прав дитини. У 2010 році Місія опублікувала доповідь про процедуру усиновлення дитини в Косово, в якій містилися недоліки адміністративного провадження, а також зазначено, що судочинство у справах про усиновлення не завжди здійснюється судами відповідно до вимог закону.<sup>193</sup>

### **Моніторинг адміністративних справ, «Трансперенсі Інтернешнл» Грузія (триває з травня 2011 року)**

Проект «Трансперенсі Інтернешнл» (ТІ) Грузія розпочав роботу з моніторингу адміністративних судів у травні 2011 року. На підготовчому етапі, міжнародний експерт з моніторингу судового розгляду, спільно з командою ТІ Грузія, що складається зі старшого юриста, координатора і адвоката, здійснили оцінку законодавства, що регулює адміністративну юстицію, розробили методологію моніторингу і контрольний перелік запитань.

Також було створено електронну базу даних, яка забезпечила простий спосіб збору і обробки інформації і отримання відповідних статистичних даних. Онлайн-опитування було тотожним паперовій версії контрольного списку, задля спрощення управління та адміністрування зібраної інформації. Після завершення підготовчої роботи, моніторинг судових процесів розпочався у судах Тбілісі і Батумі в період з жовтня 2011 року до лютого 2012 року. Моніторинг проводили сім добровольців-спостерігачів – усі фахівці у галузі права. Перший «Звіт судового моніторингу» був опублікований у червні 2012 року.

190 До 2013 року в Косово одна з палат Верховного Суду, що складається з двох національних суддів, розглядала адміністративні спори з оскарження адміністративних актів. Новий закон про суди, який набув чинності 1 січня 2013 року, кардинально реформував судову систему та, зокрема, запровадив дворівневу систему для розгляду адміністративних справ. Адміністративна палата загального суду Приштини отримала юрисдикцію щодо адміністративних справ на всій території Косово\*, а адміністративна палата Апеляційного суду заслуховує всі адміністративні справи у другій інстанції.

\* Такий розподіл був здійснений безвідносно до статусу судів, і відповідає вимогам резолюції РБ ООН 1244/99 та Висновку МКЮ про декларацію незалежності Косово.

191 «Доповідь про систему адміністративної юстиції в Косово», Місія ОБСЄ в Косово, квітень 2007 року, <<http://www.osce.org/kosovo/24637>>.

192 «Процедура усиновлення дітей в Косово» Місія ОБСЄ в Косово, серпень 2010 року, <<http://www.osce.org/kosovo/71205>>.

193 Для отримання додаткової інформації про роботу «Трансперенсі Інтернешнл» Грузія щодо моніторингу судових процесів, див.: <<http://transparency.ge/en>>.

Моніторинг судових процесів починався на етапі відкриття розгляду справи по суті й тривав, допоки не ухвалювалося остаточне рішення. Справи були відібрані з офіційного графіку судових засідань, опублікованого на веб-сторінках судів, з офіційних графіків міських судів Тбілісі і Батумі, а також на основі інформації, отриманої через контакти з помічниками суддів, судовими приставами і адміністративним персоналом судів. Ті Грузія зосередила свій проєкт з моніторингу на справах, пов'язаних із правами власності. Якщо такі слухання не були заплановані, тоді спостерігачі відвідували слухання за принципом випадкового відбору.

Другий звітний період моніторингу тривав з червня до жовтня 2012 року. Досвід, накопичений під час першого етапу, було взято до уваги, і до методології були внесені невеликі корективи, у тому числі – кілька запитань до контрольного переліку. Територіальне охоплення програми моніторингу було розширене, щоб включити міські суди Горі і Телаві. «Звіт судового моніторингу № 2» був опублікований у квітні 2013 року.<sup>194</sup>

### **Моніторинг юстиції, Бюро ОБСЄ в Баку (триває з 2003 року)**

Бюро ОБСЄ в Баку (Бюро) займається моніторингом судових процесів з 2003 року, і вже опублікувало п'ять доповідей, в основному щодо кримінальної юстиції.<sup>195</sup> Звіти включають оцінку дотримання судами стандартів справедливого судового розгляду, а також рекомендації щодо усунення недоліків.

У 2010 році Бюро, за погодженням з Міністерством юстиції, створило робочу групу з моніторингу, як форум для обговорення висновків і рекомендацій, що містяться у моніторингових звітах. До складу робочої групи увійшли представники Міністерства юстиції, Судово-правової ради, Генеральної прокуратури, колегії адвокатів і ОБСЄ, а також старший представник судової системи.

Бюро забезпечило підготовку спостерігачів судових засідань щодо методології моніторингу і ефективного заповнення опитувальників задля збору відповідних фактичних даних при спостереженні за судовими засіданнями.<sup>196</sup> Дані, зібрані з анкет, було проаналізовано відповідно до національного законодавства та міжнародних стандартів справедливого судового розгляду. Проміжні та остаточні звіти про моніторинг були розроблені у консультаціях з робочою групою з моніторингу судових процесів.

194 Бюро ОБСЄ в Баку опублікувало звіти про моніторинг судових процесів за 2003-2004, 2006-2007, 2009, 2010 і 2011 роки, які можна переглянути за посиланням: <<http://www.osce.org/baku/43379>>.

195 Усі анкети були розроблені Бюро ОБСЄ в Баку, в тому числі спеціально адаптований опитувальник для моніторингу адміністративної юстиції, що базується на внутрішньому законодавстві і міжнародних стандартах справедливого судового розгляду в адміністративній юстиції, як зазначено в попередньому проєкті цього посібника з моніторингу адміністративної юстиції.

196 Адміністративно-господарські суди були створені в Гянджі, Сумгаїті, Шекі, Ширвані, Нахчіванській Автономній Республіці і Баку.



У 2012 році Бюро запустило пілотний проект моніторингу адміністративної юстиції з огляду на створення нових адміністративно-господарських судів, які розпочали свою роботу в січні 2011 року.<sup>197</sup> З квітня до листопада 2012 року Бюро здійснило моніторинг 68 адміністративних справ у судах першої інстанції і Апеляційному суді Баку. Додаткове спеціалізоване навчання спостерігачів судових процесів і співробітників ОБСЄ з моніторингу адміністративної юстиції було організоване Бюро у співпраці з БДІПЛ і Академією ім. Фольке Бернадота. Бюро планує видати окрему тематичну доповідь про свою пілотну програму з адміністративної юстиції в 2013 році, в якій будуть висвітлені недоліки у функціонуванні адміністративних судів та надані рекомендації стосовно їхнього усунення.

---

197 У період з квітня до листопада 2012 року, п'ять спостерігачів здійснювали моніторинг судових процесів у адміністративно-господарських судах №1 і №2 в Баку, а також в Сумгаїті. З липня до листопада 2012 року, ще три спостерігачі здійснювали моніторинг у судах у Гянджі, Шекі і Ширвані.

## ДОДАТОК III

# Міжнародні та регіональні норми і стандарти

### Міжнародні та регіональні договори з прав людини

*Африканська хартія прав людини і народів* (Африканська хартія), прийнята 17 червня 1981 року, набрала чинності 21 жовтня 1986 року.

*Хартія основоположних прав Європейського Союзу*, 2000 рік.

*Конвенція ООН про права дитини*, прийнята резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 20 листопада 1989 року, набрала чинності 2 вересня 1990 року.

*Європейська хартія регіональних мов або мов меншин*, 1992 рік.

*Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* (ЄКПЛ), прийнята 4 липня 1950 року, набула чинності 3 вересня 1953 року.

*Європейська Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1995 рік.

*Міжамериканська конвенція з прав людини*, прийнята 22 листопада 1969 року, набула чинності у 1978 році.

*Міжнародний пакт про громадянські і політичні права* (МПГПП), прийнятий 16 грудня 1966 року, набув чинності 23 березня 1976 року.

### Міжнародні стандартоутворюючі документи

#### ООН

*Основні принципи незалежності судових органів*, прийняті сьомим Конгресом ООН з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, що проходив у Мілані з 26 серпня до 6 вересня 1985 року, та схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї 40/32 від 29 листопада 1985 року й 40/146 від 13 грудня 1985 року.

*Основні положення про роль адвокатів*, прийняті восьмим Конгресом ООН з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, що проходив з 27 серпня до 7 вересня 1990 року, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 на 118 (1990).

*Загальний коментар МПГПП № 18 про недискримінацію*, Комітет ООН з прав людини, тридцять сьома сесія, 10 листопада 1989 року.

*Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин*, Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, 1992 рік.

*Проект принципів та керівних настанов ООН щодо доступу до правової допомоги у системі кримінального правосуддя*, Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, 2012 рік.

*Загальний коментар № 31 [80] «Характер загального юридичного зобов'язання, що накладається на держави-учасниці Пакту»*, Комітет ООН з прав людини, ССРР/С/21/Rev.1/Add.13, 26 травня 2004 року.

*Загальний коментар № 32 «Стаття 14: право на рівність перед судом і трибуналами, і право на справедливий судовий розгляд»*, комітет ООН з прав людини, ССРР/С/ГС/32, 23 серпня 2007 року.

*Рекомендації про роль прокурорів*, які були прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками, який проходив з 27 серпня до 7 вересня 1990 року.

*Загальна декларація прав людини*, Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, 10 грудня 1948 року.

## ОБСЄ

*Підсумковий документ Віденської зустрічі ОБСЄ*, Нарада з безпеки і співробітництва у Європі, 1989 рік.

*Документ Копенгагенської наради другої Конференції з питань людського виміру ОБСЄ*, Нарада з безпеки і співробітництва у Європі, 29 червня 1990 року.

*Документ Московської наради третьої Конференції з людського виміру ОБСЄ*, Нарада з безпеки і співробітництва у Європі, 3 жовтня 1991 року.

*Рішення Ради міністрів № 7/08 «Подальше зміцнення верховенства права в регіоні ОБСЄ»*, МС.DEC/7/08, Організація з безпеки і співробітництва у Європі, 5 грудня 2008 року.

## Європейський союз

*Європейський кодекс належної управлінської поведінки*, Європейський Союз, 2005 рік.

## ДОДАТОК IV

# Судова практика

### Європейський суд з прав людини

*А. проти Великобританії* (заява № 35373/97), рішення від 17 березня 2003 року.

*Аертс проти Бельгії* (заява № 25357/94), рішення від 30 липня 1998 року.

*Андреєва проти Латвії* (заява № 55707/00), рішення від 18 лютого 2009 року.

*В. і Р. проти Сполученого Королівства* (заяви № 36337/97 і № 35974/97), рішення від 05 вересня 2001 року.

*Бенхем проти Великобританії* (заява № 19380/92), рішення від 10 червня 1996 року.

*Бенкессіуер проти Франції* (заява № 95/1997/879/1091), рішення від 24 серпня 1998.

*Бертуцці проти Франції* (заява № 36378/97), рішення від 13 лютого 2003 року.

*Булаа проти Люксембургу* (заява № 37575/04), рішення від 14 грудня 2010 року.

*Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства* (заява № 7819/77; 7878/77), рішення від 28 червня 1984 року.

*ДН і інші проти Чехії* (заява № 57325/00), рішення від 13 листопада 2007 року.

*Де Гуффре де ла Праделле проти Франції* (заява № 12964/87), рішення від 16 грудня 1992 року.

*Доорсон проти Нідерландів* (заява № 20524/92), рішення від 26 березня 1996 року.

*Дорі проти Швеції* (заява № 28394/95), рішення від 12 листопада 2002 року.

*Ейзенстекен проти Австрії* (заява № 29477/95), рішення від 03 жовтня 2000 року.

*Еміне Арак проти Туреччини* (заява № 9907/02), рішення 23 грудня 2008 року.

*Енгель та інші проти Нідерландів* (заява № 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72), рішення від 8 червня 1976 року.

*Фледбрюгге проти Нідерландів* (заява № 8562/79), рішення від 29 травня 1986 року.

- Ферраззіні проти Італії* (заява №44759/98), рішення від 12 липня 2001 року.
- Франческо Ломбардо проти Італії* (заява №115 19/85), рішення від 26 листопада 1992 року.
- Фретте проти Франції* (заява №36515/97), рішення від 26 лютого 2002 року.
- Гаріфаллу АЕВЕ проти Греції* (заява №93/1996/712), рішення від 24 вересня 1997 року.
- Голдер проти Сполученого Королівства* (заява №4451/70), рішення від 21 лютого 1975 року.
- Хасан і Чауш проти Болгарії* (заява №30985/96), рішення від 26 жовтня 2000 року.
- Гаушильдт проти Данії* (заява №10486/83), рішення від 24 травня 1989 року.
- Гірвісаарі проти Фінляндії* (заява №49684/99), рішення від 27 вересня 2001 року.
- Хоогендейк проти Нідерландів* (заява №56841/00), рішення від 06 січня 2005 року.
- Хорнсбі проти Греції* (заява №18357/91), рішення від 19 березня 1997 року.
- Гумматов проти Азербайджану* (заява №9852/03 та 13413/04), рішення від 29 лютого 2008 року.
- Хакассон і Стюрессон проти Швеції* (заява №11855/85), рішення від 21 лютого 1990 року.
- Джабарі проти Туреччини* (заява №40035/98), рішення від 11 липня 2000 року.
- Янкович проти Хорватії* (заява №38478/05), рішення від 14 вересня 2009 року.
- Карт проти Туреччини* (заява №8917/05), рішення від 03 грудня 2009 року.
- Кркмар та інші проти Чеської Республіки* (заява №35376/97), рішення від 3 березня 2000 року.
- Кресс проти Франції* (заява №39594 / 98), рішення від 07 червня 2001 року.
- Кройц проти Польщі* (№1), (заява №28249/95), рішення від 19 червня 2001 року.
- Кудла проти Польщі* (заява №30210/96), рішення від 26 жовтня 2000 року.
- Кьоніг проти Німеччини* (Заява №6232/73), рішення від 28 червня 1978 року.
- Ламанна проти Австрії* (заява №28923/95), рішення від 10 липня 2001 року.
- Лауко проти Словаччини* (4/1998/907/1119), рішення від 2 вересня 1998 року.

*Лобо Мачадо проти Португалії* (заява № 15764/89), рішення від 20 лютого 1996 року.

*Маауїа проти Франції* (заява № 39652/98.), рішення від 5 жовтня 2000 року.

*Мартіні проти Франції* (заява № 58675/00), рішення від 12 квітня 2006 року.

*Маса проти Італії* (заява №. 23/1992/368/442), рішення від 24 серпня 1993 року.

*МакГоннелл проти Сполученого Королівства* (заява № 28488/95), рішення від 08 лютого 2000 року.

*ТОВ Мелтекс і Месроп Мовсесян проти Вірменії* (заява № 32283/04), рішення від 17 липня 2008 року.

*Мірілашвілі проти Росії* (заява № 6293/04), рішення від 05 червня 2009 року.

*Обермейер проти Австрії* (заява № 11761/85), рішення від 28 червня 1990 року.

*Пеллегріні проти Франції* (заява № 28541/95), рішення від 08 грудня 1999 року.

*Пер-Блох проти Франції* (заява № 120/1996/732/938), рішення від 21 жовтня 1997 року.

*Плазоніч проти Хорватії* (заява № 26455/04), рішення від 06 червня 2008 року.

*Рієпан проти Австрії* (заява № 35115/97), рішення від 14 лютого 2001 року.

*Рінгейзен проти Австрії* (заява № 2614/65), рішення від 24 липня 1970 року.

*Рольф Густафсон проти Швеції* (заява № 21396/94), рішення від 1 липня 1997 року.

*Рякіб Бірюков проти Росії* (заява № 14810/02), рішення від 17 січня 2008 року.

*Салезі проти Італії* (заява № 13023/87), рішення від 26 лютого 1993 року.

*Сара Лінд Еггерсдоттір проти Ісландії* (заява № 31930/04), рішення від 05 липня 2007 року.

*Шулер-Зграгген проти Швейцарії* (заява № 14518/89), рішення від 24 червня 1993 року.

*Скордіно проти Італії* (заява № 36813/97), рішення від 29 березня 2006 року.

*Стіл і Морріс проти Сполученого Королівства* (заява № 68416/01), рішення від 15 лютого 2005 року.

*Шрамек проти Австрії* (заява № 8790/79), рішення від 22 жовтня 1984 року.

*Татішвілі проти Росії* (заява № 1509/02), рішення від 22 лютого 2007 року.

*Тре Тракторер Актіеболаг проти Швеції* (заява № 10873/84), рішення від 07 липня 1989 року.

*Ван дер Мюсселе проти Бельгії* (заява № 8919/80), рішення від 23 листопада 1983 року.

*Вільхо Ескалайнен і інші проти Фінляндії* (заява № 63235/00), рішення від 19 квітня 2007 року.

*Уейт і Кеннеді проти Німеччини* (заява № 26083/94), рішення від 18 лютого 1999 року.

*Веттиштайн проти Швейцарії* (заява № 33958/96), рішення від 21 грудня 2000 року.

*Загородніков проти Росії* (заява № 66941/01), рішення від 7 червня 2007 року.

*Зільберберг проти Молдови* (заява № 61821/00), рішення від 1 лютого 2005 року.

#### Комітет з прав людини Організації Об'єднаних Націй

Повідомлення № 172/1984, *Брукс проти Нідерландів*.

Повідомлення № 441/1990, *Казанова проти Франції*.

Повідомлення № 823/1998, *Чернін проти Чехії*.

Повідомлення № 514/1992, *Фей проти Колумбії*.

Повідомлення № 454/1991, *Гарсія Понс проти Іспанії*.

Повідомлення № 846/1999, *Янсен-Гілен проти Нідерландів*.

Повідомлення № 1502/2006, *Марініч проти Білорусі*.

Повідомлення № 203/1986, *Муньос Ермоза проти Перу*.

Повідомлення № 468/1991, *Оло Бахамонде проти Екваторіальної Гвінеї*.

Повідомлення № 1015/2001, *Пертерер проти Австрії*.

Повідомлення № 301/1988, *Р. М. проти Фінляндії*.

Повідомлення № 215/1986, *Ван Меурс проти Нідерландів*.

Повідомлення № 779/1997, *Аарела і Наккалаярві проти Фінляндії*.

### Міжамериканський суд з прав людини

*Справа Баена-Рікардо та ін. проти Панамы*, рішення від 2 лютого 2001 року.

*Справа Клода-Рейеса та ін. проти Чилі*, рішення від 19 вересня 2006 року.

*Справа Герлс Йїн та Больсен проти Домініканської Республіки*, рішення від 8 вересня 2005 року.

*Винятки до вичерпання національних засобів юридичного захисту*, Консультативний висновок ОС-11/90, Міжамериканський суд з прав людини, 10 серпня 1990 року.

*Справа Івчера Бронштейна*, рішення від 6 лютого 2001 року

### Африканська комісія з прав людини і народів

*Організація з прав медіа (Media Rights Agenda) та інші проти Нігерії*, 224/98, рішення, 6 листопада 2000 року.

*Пурохіт і Мур проти Гамбії*, 241/01, суд, 29 травня 2003 року.



## ДОДАТОК V

# Рекомендації і резолюції Ради Європи

Висновок № 3 (2008) про роль прокуратури поза межами кримінально-правової сфери.

Резолюція (77) 31 про захист особи від актів адміністративних органів.

Резолюція 78 (8) про правову допомогу і консультації.

Рекомендація №R (80) 2, що стосується здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами.

Рекомендація №R (81) 7 про заходи, які покращують доступ до правосуддя.

Рекомендація №R (81) 19 про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів.

Рекомендація № R (84) 15 щодо громадської відповідальності.

Рекомендація № R (86) 12 щодо заходів, які спрямовані на запобігання і зменшення надмірного навантаження на суди.

Рекомендація № R (87) 16 про адміністративні процедури, які стосуються великої кількості людей.

Рекомендація № R (89) 8 про попередній судовий захист в адміністративних питаннях.

Рекомендація № R (91) 1 про адміністративні санкції.

Рекомендація № R (97) 7 про місцеві державні послуги і права їхніх користувачів.

Рекомендація Rec (2001) 9 про альтернативи судочинству між адміністративними органами і приватними сторонами.

Рекомендація Rec (2002) 2 про доступ до офіційних документів.

Рекомендація Rec (2003) 16 про виконання адміністративних і судових рішень в галузі адміністративного права.

Рекомендація Rec (2004) 20 про судовий розгляд адміністративних актів.

Рекомендація CM/Rec (2007) 7 про добросовісне врядування.

Рекомендація CM/Rec (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та відповідальність.

Рекомендація CM/Rec (2012) 11 про роль прокурора поза межами кримінально-правової сфери.

## ДОДАТОК VI

### Бібліографія

- «Адміністрація і Ви: посібник», Рада Європи, 1996 рік (на стадії перегляду)
- «Гендерна рівність і програмування справедливості: рівний доступ до правосуддя для жінок», Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, 2007 рік.
- «Комплексний гендерний підхід на практиці: інструментарій», Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, листопад, 2011 рік.
- Галера, вид., (2010) «Судовий розгляд: порівняльний аналіз всередині європейської правової системи».
- «Правовий часопис міжнародних прав на справедливий суд», Організація з безпеки і співробітництва у Європі (ОБСЄ), Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), 2012 рік.
- «Верховенство права в галузі публічної адміністрації: проблеми та шляхи вперед у розбудові й розвитку миру», Академія ім. Фольке Бернадота, 2008 рік.
- «Інструментарій верховенства права для постконфліктних держав: моніторинг правових систем», Управління Верховного комісара ООН з прав людини, 2006 рік.
- «Обсяг статті 6 § 1 Конвенції в її цивільній частині, згідно з практикою Європейського суду з прав людини», Бюро Європейського комітету із правового співробітництва, 8 вересня 2011 року.
- «Відстоювання свого права (прав) у Європі, порівняльне дослідження правосуб'єктності (*locus standi*) перед ЄС і державами-членами в судах», Європейський парламент, 2012 рік.
- «На шляху до основних послуг правосуддя для всіх: проблеми і перспективні підходи, звіт щодо тенденцій, частина I», Гаазький інститут з інтернаціоналізації права, 2012 рік.
- «Підручник з моніторингу дотримання прав людини», Управління Верховного комісара ООН з прав людини, 2001 рік.
- «Моніторинг судових процесів: посібник для практиків», Організація з безпеки і співробітництва у Європі (ОБСЄ), Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), переглянуте видання, 2012 рік.
- «Підручник з моніторингу кримінальних процесів: посібник для практиків № 5», Міжнародна комісія юристів, 22 липня 2009 року.
- «Що таке справедливий судовий розгляд? Базовий посібник: правові норми і практика», Комітет юристів з прав людини, березень 2000 року.

## ПРО АКАДЕМІЮ ІМ. ФОЛЬКЕ БЕРНАДОТА

Академія ім. Фольке Бернадота (ФБА) є шведським урядовим агентством, яке має на меті підвищення якості та ефективності управління міжнародними конфліктами і антикризового управління, з особливим акцентом на підтримці миру. Його загальна мета полягає в тому, щоб сприяти встановленню сталого миру і розвитку. Академія функціонує як платформа для співпраці між шведськими установами і організаціями та їхніми міжнародними партнерами. Її основна сфера відповідальності полягає у залученні шведського цивільного персоналу до міжнародних проєктів з підтримання миру, багатофункціональної освіти, підготовки та навчання, політики, наукових досліджень і розробок, національного і міжнародного співробітництва та координації, а також фінансування проєктів громадянського суспільства, спрямованих на досягнення миру. У 2008 році ФБА опублікувала свою наукову доповідь «Верховенство права у галузі публічної адміністрації»,<sup>198</sup> в якій розглядається необхідність програм з верховенства права, націлених на системи публічної адміністрації у країнах з перехідною економікою.

## ПРО БДІПЛ

Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) є спеціалізованою установою ОБСЄ, яка працює у галузі виборів, прав людини, демократизації та толерантності, й недискримінації («людський вимір»), які є наріжними каменями загальної концепції миру і безпеки Організації. БДІПЛ надає допомогу державам-учасникам ОБСЄ, а також іншим державам, у реалізації своїх зобов'язань з людського виміру, шляхом спостереження за виборами, контролю за дотриманням основоположних прав людини, заохочення терпимості і недискримінації, а також надання досвіду, розвитку потенціалу та практичної підтримки в зміцненні демократичних інститутів і верховенства права, громадянського суспільства і демократичного врядування. Зокрема, діяльність БДІПЛ у сфері верховенства права включає в себе моніторинг судових процесів, сприяння діалогу між усіма учасниками галузі правосуддя з метою просування судової реформи, і забезпечення розвитку потенціалу працівників судових органів і юристів загалом. Адміністративна юстиція раніше розглядалася у контексті програм загальної судової реформи. «Форум експертів з кримінального правосуддя для Центральної Азії», проведений БДІПЛ в 2010 році, включав у себе робочу сесію з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення,<sup>199</sup> а в 2012 році форум експертів розглянув питання, що виникають у зв'язку з криміналізацією чи декриміналізацією адміністративних правопорушень у межах зусиль із реформування системи кримінального права.<sup>200</sup> Щодо судової незалежності, в 2010 році БДІПЛ було розроблено «Київські рекомендації щодо незалежності суддів у країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії», які застосовні до всіх суддів і судової системи в цілому, в тому числі суддів, які розглядають адміністративні справи.<sup>201</sup>

198 «Верховенство права в галузі публічної адміністрації: проблеми та шляхи вперед у розбудові й розвитку миру», Академія ім. Фольке Бернадота, 2008 рік.

199 Заключний звіт доступний за посиланням <http://www.osce.org/odihr/81134>.

200 Заключний звіт доступний за посиланням <http://www.osce.org/odihr/99506>.

201 Можна ознайомитися за посиланням <http://www.osce.org/odihr/KyivRec>.





Адміністративне право регулює широке коло питань та стосується багатьох аспектів повсякденного життя.

Ефективний засіб юридичного захисту проти оспорюваного адміністративного рішення є фундаментальною вимогою суспільства, заснованою на верховенстві права. Це означає дотримання принципу, за яким уряд і його адміністрація повинні діяти в межах своїх законних повноважень. Судовий розгляд адміністративного спору є одним з таких засобів компенсації заподіяної шкоди.

У кримінальному і цивільному судочинстві моніторинг судових процесів став постійним компонентом технічної допомоги та розбудови потенціалу у межах програми забезпечення дотримання верховенства права і прав людини. Він став важливим інструментом підтримки судової реформи та надання допомоги державам для виявлення і усунення проблемних аспектів їхніх систем правосуддя. Подібним чином, моніторинг судових процесів в адміністративних спорах також може бути використаний як інструмент для удосконалення адміністративної юстиції шляхом забезпечення того, щоб судові розгляди відбувалися відповідно до міжнародних і регіональних стандартів справедливого суду.

Посібник з моніторингу адміністративної юстиції містить огляд основоположних прав справедливого судового розгляду і зобов'язань ОБСЄ, які можна застосувати до судових слухань в адміністративній юстиції, а також практичну інформацію щодо розробки та запровадження проектів з моніторингу судових процесів у галузі адміністративної юстиції.