



Організація з безпеки та співробітництва в Європі
Координатор проектів в Україні



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОЕКТ «СПРАВЕДЛИВЕ
ПРАВОСУДДЯ»

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR
INTERNATIONALE RECHTLICHE
ZUSAMMENARBEIT E.V.



ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ
СУД УКРАЇНИ

Міжнародна науково-практична конференція

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

*До 10-ї річниці процесуальної діяльності
адміністративних судів України*

Збірник матеріалів конференції

м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

Міжнародна науково-практична конференція

**ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:
СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*До 10-ї річниці процесуальної діяльності
адміністративних судів України*

Збірник матеріалів конференції

м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року

*За загальною редакцією О.М. НЕЧИТАЙЛА,
Голови Вищого адміністративного суду України*

Київ
Видавництво «Ваіте»
2015

УДК 347.998.85:342.71./73(477)(082)
ББК 67.9(4Укр)71я43+67.9(4Укр)400.7я43

*Конференція зареєстрована у 2015 році в Українському інституті
науково-технічної і економічної інформації*

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

О.М. Нечитайло, канд. юрид. наук (голова редакційної колегії),
М.І. Смокович, канд. юрид. наук (заступник голови редакційної колегії),
В.П. Базов, канд. юрид. наук (відповідальний редактор),
М.І. Цуркан, канд. юрид. наук, С.В. Пилипець,
В.П. Бондарчук, Л.В. Олійник

Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. – К.: Ваіте, 2015. – 448 с.

ISBN 978-966-2310-45-0

У цьому виданні розглядаються актуальні проблеми становлення, сучасного стану та подальшого розвитку захисту прав людини в адміністративному судочинстві України з урахуванням вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї, практики Європейського суду з прав людини, а також зарубіжного досвіду. Результати відповідних досліджень спрямовуються на формування одноманітного судового правозастосування у сфері публічно-правових відносин, утвердження верховенства права і забезпечення справедливого правосуддя.

Збірник розрахований на суддів, прокурорів, адвокатів, наукових працівників, викладачів, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, співробітників державних органів та органів місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться питаннями захисту прав людини та адміністративного судочинства.



Організація з безпеки та
співробітництва в Європі
Координатор проектів в Україні



Government of Canada
Gouvernement du Canada

*Це видання здійснене за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні
та за фінансової підтримки Уряду Канади
в рамках проекту «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя».
Погляди авторів, висловлені у цій публікації не обов'язково співпадають з поглядами
Координатора проектів ОБСЄ в Україні.*

© Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2015
© Вищий адміністративний суд України, 2015

<i>Лариса ТРОФІМОВА</i> Про важливість вивчення і застосування стандартів захисту прав людини	203
<i>Тетяна ЧУБАР</i> Стандарти справедливого суду	207
СЕСІЯ 3 Стандарти справедливого суду (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод)	213
<i>Георг ШМІДТ</i> Стандарти справедливого судового розгляду в адміністративному судочинстві згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.	215
<i>Ева ШРАЙНЕР-ХАЗБЕРГЕР</i> Застосування стандартів справедливого суду в судовому засіданні.	221
<i>Іван ГОЛОСНІЧЕНКО</i> Проблема додержання процесуальних строків в адміністративному судочинстві	233
<i>Росана ПЕТЕРСОН</i> Принцип верховенства права і важливість дотримання процедури при відправленні правосуддя.	238
<i>Людмила ЄРЕСЬКО</i> Застосування статті 6 Конвенції у практиці адміністративних судів України.	241
<i>Марина БОЯРИНЦЕВА</i> Поновлення порушеного права особи як основна мета судочинства	252
<i>Віктор БАЗОВ</i> Конституційна рівність як ціннісна засада судового захисту прав людини	259
<i>Анна БІЛОЦЬКА</i> Стандарти справедливого суду (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод)	268
<i>Анна БУЧИК</i> Аналіз складових стандартів справедливого суду.	273
<i>Юлія СЕРЕБРЯКОВА</i> Проблемні аспекти реалізації права прокурора на вступ у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб.	278
<i>Олександр ХРИМЛІ</i> Щодо повноважень адміністративного суду при вирішенні спорів, що виникають у зв'язку з виконанням судових рішень	286
СЕСІЯ 4 Доступ до публічної інформації: практика Європейського суду з прав людини.	295
<i>Пшемислав ШУСТАКЕВИЧ</i> Доступ до публічної інформації як інструмент розвитку демократії в контексті європейських та польських нормативно-правових актів.	297
<i>Яупріте БРІЄДЕ</i> Розголошення конфіденційної інформації, наявної в розпорядженні органу державної влади, в інтересах громадськості	309
<i>Наталія БЛАЖІВСЬКА</i> Межі допустимої критики судді в демократичному суспільстві: позиція Європейського суду з прав людини.	321

Юлія СЕРЕБРЯКОВА,
головний консультант відділу
узагальнення судової практики
Вищого адміністративного суду України,
кандидат юридичних наук, доцент

Проблемні аспекти реалізації права прокурора на вступ у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб

Питання участі прокурора в адміністративному судочинстві є актуальним у науковій і практичній сферах. Визначеність усіх важливих аспектів такої участі є однією з гарантій забезпечення захисту прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві.

Здійснювана в Україні реформа прокуратури започаткувала зміни у процесуальному законодавстві України. Разом з тим норми КАС України [1] та Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» (далі – Закон про прокуратуру) [2] в частині реалізації права прокурора на вступ у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, не зазнали змін і залишаються такими, що потребують доопрацювання.

Правові питання участі прокурора в адміністративному судочинстві досліджувалися у літературі тільки в контексті участі прокурора як позивача, відповідача або процесуального представника. Однак залишилося коло питань, яким вчені не приділили належної уваги, що свідчить про актуальність та доцільність подальшого опрацювання відповідної теми.

Згідно з ч. 3 ст. 60 КАС України, ч. 6 ст. 23 Закону про прокуратуру прокурор бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду.

З огляду на стан правового регулювання порушеного питання практична реалізація прокурором повноважень у цій процесуальній формі викликає такі запитання:

-
- чи є обов'язковим письмове повідомлення про вступ до участі у справі прокурора?
 - чи повинен суд ухвалювати окремий процесуальний документ у справі в разі надходження повідомлення прокурора про свою участь у вже порушеній провадженні справи, та чи може суд відмовити прокуророві в такій участі?
 - чи є можливим вступ прокурора у справу на стадії судових дебатів?

Щодо першого питання можна відзначити, що КАС України жодним чином не визначає форму та зміст такого повідомлення. Закон про прокуратуру визначає це питання опосередковано. Так, на користь письмової форми повідомлення свідчить зміст ч. 6 ст. 23 Закону про прокуратуру, згідно з якою, обираючи форму представництва, передбачену ч. 5 цієї статті, прокурор визначає, в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави чи громадянина, обґрунтовує необхідність їх захисту.

Більш змістовне регулювання порушеного питання міститься у п. 7.1 наказу Генеральної прокуратури України від 28 травня 2015 р. № бгн, відповідно до якого про вступ у розгляд справи, порушеної за ініціативою інших осіб, треба повідомляти суд вмотивованою письмовою заявою [3].

Таким чином, повідомлення прокурора про вступ до участі у справі повинно бути обов'язково викладено в письмовій формі та містити обґрунтування порушення або загрози порушення інтересів держави чи громадянина.

Пошук відповіді на друге питання ускладнюється тим, що чинне законодавство не встановлює правила реагування суду на письмове повідомлення прокурора про свою участь у вже порушеній справі. Зазначене обумовило виникнення в адміністративних судах такої практики, коли одні суди приймають ухвалу про допуск прокурора до участі у справі [4], інші – не приймають такої ухвали, зазначаючи суто про участь прокурора у судовому акті, який приймається за результатами розгляду справи [5]. Крім того, ухвали судів про допуск прокурорів до участі у справі свідчать про допуск за так званою «мовчазною згодою» [6], інші – мотивують такий допуск наявністю порушень або загрози порушень інтересів держави [7].

Випадки, коли суд діє за принципом «мовчазної згоди», дають право зробити висновки про те, що рішення про вступ у справу прокурор приймає самостійно, про що доводить до відома суд на підставі ч. 3 ст. 60 КАС України, тобто реалізуючи своє імперативне право.

Наведений підхід викликає заперечення, адже підтверджує відсутність можливості відмови адміністративним судом прокуророві щодо його вступу у справу, здійсненому шляхом повідомлення суду про свою участь у розгляді справи, порушеної за позовом інших осіб. Подібний підхід до визначення цього питання надає право прокурору брати участь у справах без обґрунтування підстав своєї участі, що є недопустимим.

Недопустимість такого підходу є очевидною з огляду на практику Європейського суду з прав людини, яка обстоює позицію щодо можливості участі прокурора у справі тільки за наявності на це підстав. Зокрема, Суд у низці справ роз'яснював, що суто лише участь («активна» чи «пасивна») прокурора або іншої «співмірної» посадової особи може розглядатися як порушення п. 1 ст. 6 Конвенції [8]. Оскільки прокурор, висловлюючи думку з процесуального питання, займає позицію однієї зі сторін спору, його участь може створювати для сторони почуття нерівності [9]. Підтримка прокуратурою однієї зі сторін, безперечно, може бути виправданою за належних обставин – наприклад, у разі захисту прав вразливих груп – дітей, інвалідів тощо, які вважаються нездатними захищати свої інтереси самостійно, або коли захисту потребують державні інтереси.

У рішенні від 15 січня 2009 р. у справі «Менчінська проти Російської Федерації» (заява № 42454/02) Європейський суд зазначив, що в судовому розгляді заявниці протистояв державний орган, який також подав скаргу на рішення суду першої інстанції, посилаючись на помилкове застосування національного законодавства. У протесті прокурор тлумачив законодавство в аналогічний спосіб, що й центр зайнятості. По суті, влада Російської Федерації не визначила обґрунтовану, прийнятну роль та публічний інтерес для втручання прокурора. Європейський суд дійшов висновку про відсутність підстав, які б виправдовували втручання (вступ) прокуратури у справу. Суд вважає, що суто повторення прокурором доводів касаційної скарги центру зайнятості було б позбавлене сенсу, якби не було спрямовано на здійснення впливу на

суд. У цьому рішенні Суд врахував Резолюцію Парламентської Асамблеї 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному суспільстві, що зумовлюється верховенством права (§ 19), яка передбачає, що роль прокурорів у загальному захисті прав людини не повинна породжувати який-небудь конфлікт інтересів або перешкоджати особам у зверненні за державним захистом їхніх прав [10].

Крім того, у висновку Європейської комісії «За демократію через право» на 63-й пленарній сесії (10 – 11 червня 2005 р.) щодо Закону РФ про прокуратуру, положення якого, безперечно, є актуальними й в українських умовах, зазначено, що роль прокурора в цивільних та адміністративних процедурах не повинна бути домінуючою; втручання прокурора повинно бути допустимим тільки у випадку, коли мета процедури не може бути досягнута в інший спосіб (принцип субсидіарності). Участь прокурора в цивільних та кримінальних секторах у всіх випадках повинна мати обґрунтовану та прийнятну мету (принцип спеціального призначення). Держави уповноважені наділяти прокурорів правом захисту державного інтересу (принцип захисту державного інтересу). Прокурори можуть бути наділені правом порушення процедур або вступу в існуючі процедури або застосування різних засобів правового захисту для забезпечення законності (принцип законності). Якщо цього потребують причини публічного інтересу та/або законність рішень (наприклад, у справах про захист навколишнього середовища, про неспроможність тощо), участь прокурора може бути виправданою (принцип публічного інтересу). Захист прав та інтересів вразливих соціальних груп, нездатних захистити свої права, може бути виключною причиною втручання прокурора (принцип захисту прав людини). Прокурори не повинні мати повноважень щодо прийняття рішень поза сферою кримінальної юстиції та не повинні мати більше прав, ніж інші сторони, у суді (принцип рівності сторін). Прокурори не повинні допускати дискримінації осіб при захисті їхніх прав та можуть втручатися тільки за наявності обґрунтованих причин (принцип недискримінації) [11].

Слід також відзначити позицію Європейського суду з прав людини, відповідно до якої принцип рівності сторін є одним з елементів більш широкого поняття справедливого судового розгляду в розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції. Останній потребує «справедливої рівноваги сторін»: кожна

сторона повинна мати розумну можливість висловити свою позицію в умовах, що не створюють для неї суттєвих незручностей порівняно з іншою стороною [12–14].

Зважаючи на викладене вище, вбачається необхідним при отриманні від прокурора повідомлення про участь у справі здійснювати перевірку судом наявності підстав участі прокурора.

Надання відповіді на третє питання обумовлює визначення стадії адміністративного судочинства. З огляду на структуру КАС України можна виділити такі стадії розгляду справи в суді: звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи; ухвалення судового рішення; перегляд судового рішення. Відповідно до ч. 3 ст. 60 КАС України прокурор може вступити до участі у справі на будь-якій стадії її розгляду.

З огляду на те, що законодавець не встановив правило про можливість вступу прокурора тільки на початку будь-якого етапу розгляду, вступ прокурора в адміністративний процес є можливим на будь-якій стадії розгляду справи, тобто навіть на стадії судових дебатів. Вступ прокурора у справу на цьому етапі судового розгляду не обмежує процесуальні права інших осіб, які беруть участь у справі.

Отже, дослідження питання вступу прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб дає підстави зробити висновок про необхідність його подальшого вивчення та вдосконалення законодавства в аспекті вступу прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб.

Одним з напрямів вдосконалення має бути конкретизація в законодавстві окремих аспектів участі прокурора у справі шляхом повідомлення. Зокрема, треба уточнити, що право вступу прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, не обмежується початком будь-якого етапу розгляду справи в адміністративному суді; у повідомленні про вступ до участі у справі прокурор обов'язково повинен визначити, в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави чи громадянина, обґрунтувати

необхідність їх захисту; відповідне письмове повідомлення прокурора має залучатися судом до матеріалів справи, а участь прокурора в ній відображається в описовій частині судового рішення, ухваленого у справі; суддя, встановивши, що повідомлення не містить обґрунтування підстав участі прокурора у справі, постановляє ухвалу про залишення повідомлення без руху, у якій зазначає про необхідність доведення суду наявності підстав для участі прокурора у справі і встановлює строк, достатній для усунення недоліків; суддя повинен мати право відмовити у вступі прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, якщо встановить відсутність підстав для такої участі.

Для впровадження цих пропозиції доцільно внести зміни до Закону про прокуратуру та КАС України. Це забезпечуватиме належну реалізацію процесуальних повноважень прокурора в адміністративному судочинстві.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Наказ Генеральної прокуратури України від 28 травня 2015 р. № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
4. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 5 червня 2012 р. у справі № 2а/0570/5736/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25077867>; ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2012 р. у справі № 2а-5999/12/1470 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>

5. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 29 травня 2014 р. у справі № 2а-29/10/0870 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39127688>; постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 14 березня 2014 р. у справі № 826/734/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37641859>
6. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2012 р. у справі № 2а-5999/12/1470 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>
7. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 5 червня 2012 р. у справі № 2а/0570/5736/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25077867>
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мартіні проти Франції» від 12 квітня 2006 р. (заява № 58675/00) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ф.В. проти Франції» від 31 березня 2005 р. (заява № 61517/00) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Менчинська проти Росії» від 15 січня 2009 р. (заява № 42454/02) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
11. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» на 63-й пленарній сесії (10 – 11 червня 2005 р.) щодо Закону РФ про прокуратуру [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29048-ukr>
12. Рішення Європейського суду з прав людини від 24 липня 2003 р. у справі «Івон проти Франції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

13. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 лютого 1997 р. у справі «Нідерест-Хубер проти Швейцарії» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
14. Рішення Європейського суду з прав людини від 7 липня 2001 р. у справі «Кресс проти Франції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>