

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.43>**Ю. Ю. Лукошкіна**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## ЗАРУБІЖНІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Метою наукової статті є характеристика зарубіжних та міжнародних стандартів нормативного регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства. Встановлено, що міжнародні стандарти правосуддя сформувалися в рамках правових систем Європейського Союзу та Ради Європи, де важливими є рішення Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, Венеційської комісії «Демократія через верховенство права», Консультативної ради європейських судів, які розробляють відповідні рекомендації в межах концепції *soft law* (м'якого права), Бангалорські принципи поведінки суддів. Як ці стандарти впроваджуються в адміністративне судочинство буде розглянуто на основі конкретних прикладів і загальних тенденцій їх застосування в Україні. Визначено, що сучасний розвиток права характеризується тенденцією до універсалізації правового регулювання. Наголошено, що, оскільки право на доступ до адміністративного судочинства є частиною загального права на справедливий судовий розгляд, цей процес має двоїстий характер – як внутрішньонаціональний, так і іманентний, тобто притаманний правовій системі загалом. Обґрунтовано, що універсалізація міжнародних стандартів доступу до правосуддя є природним наслідком загального характеру прав людини, які визначають їхній зміст.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, апеляційне оскарження судових рішень, виконання судових рішень, воєнний стан, досудове вирішення спорів, Європейський суд з прав людини, касаційне оскарження судових рішень, суб'єктивні публічні права людини, право на доступ до правосуддя, право на судовий захист, розумний строк, справедливість.

**Постановка проблеми.** Питання доступу до адміністративного судочинства викликає певні дискусії, оскільки цей відносно новий інститут у правовій системі України потребує подальшого дослідження, зокрема щодо дотримання визначених стандартів його здійснення. Формування єдиних стандартів правосуддя є складним завданням, адже судові системи різних країн мають свої особливості, зумовлені спеціалізацією судів та правовим регулюванням окремих видів судового процесу. Наприклад, у деяких державах адміністративні спори розглядаються в межах цивільного судочинства, що впливає на розподіл тягаря доказування, зміст і обсяг процесуальних прав та обов'язків сторін, а також безпосеред-

ньо позначаються на аспектах доступу до адміністративного судочинства.

**Стан наукової розробки проблеми.** Окремі питання здійснення адміністративного судочинства, його нормативно-правової регламентації висвітлювались у наукових працях таких учених та практиків, як: В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяк, Я.О. Берназюк, М.А. Бояринцева, І.П. Голосніченко, М.Ю. Віхляєв, П.В. Діхтієвський, Р.А. Калюжний, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенко, М.В. Савчин, Л.Є. Кисіль, М.І. Козюбра, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, Т.О. Карабін, Ю.О. Легеза, Д.В. Лученко, П.М. Рабінович, О.Л. Соколенко, А.А. Шарая, Ю.С. Шемшученко та ін. Забезпечення права на судовий захист у публічно-управлінських правовідносинах розглядалось у працях таких учених, як: І.О. Верба, А.В. Завидняк, Я.В. Лазур, Н.Б. Писаренко, В.М. Бевзенко, М.І. Смокович, Т.М. Іваненко та ін.

*Метою наукової статті є характеристика зарубіжних та міжнародних стандартів нормативного регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства.*

**Виклад основного матеріалу.** Право на доступ до правосуддя також закріплене в низці міжнародних актів ООН, зокрема в Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуській конвенції) 1998 року [1], а також у Конвенції про права осіб з інвалідністю 2006 року [2]. Ці документи свідчать про процес уніфікації та формування міжнародних стандартів у сфері доступу до правосуддя.

Сучасний розвиток права характеризується тенденцією до універсалізації правового регулювання. Оскільки право на доступ до адміністративного судочинства є частиною загального права на справедливий судовий розгляд, цей процес має двоїстий характер – як внутрішньонаціональний, так і іманентний, тобто притаманний правовій системі загалом.

Універсалізація міжнародних стандартів доступу до правосуддя є природним наслідком загального характеру прав людини, які визначають їхній зміст. Прикладом такого підходу є практика Європейського суду з прав людини, який наголошує, що стаття 6 § 1 Європейської конвенції гарантує право на справедливий судовий розгляд, важливим елементом якого є доступ до суду.

Рівень доступу, встановлений національним законодавством, повинен бути достатнім для реалізації права особи на судовий захист відповідно до принципу верховенства права в демократичному суспільстві. Крім того, щоб цей доступ був ефективним, особа мусить мати реальну можливість оскаржити дії, що порушують її права [3].

Бангалорські принципи поведінки суддів були представлені у квітні 2003 року на п'ятдесят дев'ятій сесії Комісії ООН з прав людини (нині – Ради ООН з прав людини) в межах доповіді Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів та адвокатів Дато Парамасвами.

29 квітня 2003 року Комісія одного-

лосно ухвалила резолюцію 2003/43, у якій взяла до уваги Бангалорські принципи та рекомендувала їх державам-членам, відповідним органам системи ООН, а також міжурядовим і неурядовим організаціям для подальшого розгляду.

До розробки цього документа долучилися такі міжнародні структури, як Комісія з попередження злочинності та кримінального правосуддя, Економічна і соціальна рада ООН, Управління ООН з наркотиків і злочинності, Група зі зміцнення доброчесності судових органів та Міжурядова група експертів відкритого складу. Завдяки широкому інституційному та географічному представництву було сформовано документ, окремі положення якого щодо гарантій доступу до правосуддя розглядаються далі [4].

Бангалорські принципи підкреслюють, що суддя зобов'язаний застосовувати закон, керуючись власним розумінням його змісту та оцінкою фактів, без страху чи упередженості, незалежно від того, наскільки популярним буде його рішення (п. 27). Крім того, під час здійснення правосуддя суддя повинен залишатися незалежним від впливу громадської думки та суспільного резонансу (п. 28) [4].

Цей стандарт вимагає, щоб суддя ухвалював рішення неупереджено, виключно на основі права і закону. Громадська думка не може впливати на зміст судового рішення, оскільки з юридичної точки зору вона часто не є фаховою чи об'єктивною.

Судова влада відіграє ключову роль у забезпеченні відповідальності уряду та адміністративних органів за їхні дії. Стосовно законодавчої влади суди контролюють належне застосування ухвалених законів і здебільшого їхню відповідність національній конституції, а також міжнародним та регіональним договорам, які є частиною внутрішнього законодавства (п. 36) [4].

Цей принцип визначає функцію адміністративних судів як механізм контролю за діяльністю органів публічної влади, зокрема у сфері дотримання прав людини, конституційних норм та міжнародних зобов'язань держави [4].

Бангалорські принципи визначають основні стандарти справедливого судочинства.

вого розгляду, зокрема гарантуючи сторонам у справі такі права (п. 46):

а) отримати вичерпну інформацію про характер та мету судового процесу;

б) мати досить часу та можливостей для підготовки свого захисту;

с) подавати докази, а також спростовувати докази, представлені іншою стороною, як у письмовій, так і в усній формі;

д) користуватися допомогою вибраного адвоката або іншого кваліфікованого представника на всіх етапах судового розгляду;

е) отримати послуги перекладача на будь-якому етапі судового процесу, якщо сторона не володіє мовою провадження або не може нею висловлюватися;

ф) бути впевненим, що судові рішення ґрунтуватиметься виключно на доказах, з якими сторони ознайомилися під час відкритого судового процесу;

г) отримати судові рішення без невинуватих затримок, із детальним ознайомленням із його змістом та обґрунтуванням;

h) мати право на оскарження судового рішення у вищій інстанції, за винятком випадків, коли рішення ухвалене апеляційним судом як останньою інстанцією [4].

Відповідно до прецедентної практики ЄСПЛ Бангалорські принципи визначають (п. 53), що вимоги до неупередженості судді мають два основні аспекти.

По-перше, суд повинен бути неупередженим з особистої точки зору, тобто жоден суддя не повинен мати особистих упереджень або прихильностей у розгляді справи. При цьому вважається, що суддя є об'єктивним, якщо не буде доведено протилежне.

По-друге, суд має забезпечувати об'єктивну неупередженість, що означає надання достатніх гарантій для усунення будь-яких обґрунтованих сумнівів щодо його неупередженості [5].

Крім того, суддя повинен не лише реально здійснювати правосуддя безупереджено, а і створювати таке враження, щоб цей факт був очевидним для оточуючих. Оцінка його неупередженості базується на тому, чи може у розумного та об'єктивного спостерігача виникнути обґрунтований сумнів щодо справедливості судового розгляду (п. 56) [6].

Важливо враховувати, що право на судовий захист не є абсолютним і може підлягати обґрунтованим обмеженням. Так, відповідно до статті 19 ЄКПЛ основна роль Суду полягає у забезпеченні виконання державами-учасницями їхніх зобов'язань за Конвенцією та її протоколами. При цьому Суд не втручається у можливі помилки національних судів щодо оцінки фактів чи правових норм, якщо такі помилки не призводять до порушення прав і свобод, гарантованих Конвенцією [7].

У практиці ЄСПЛ право на доступ до правосуддя тлумачиться не лише як можливість звернутися до суду, а й як право на фактичний розгляд справи. Це означає, що порушенням цього права визнаються ситуації, коли особа, щодо якої відкрито судові провадження, не може домогтися реального розгляду своєї справи та ухвалення рішення. Такий підхід підкреслює, що доступ до правосуддя не обмежується лише відкриттям провадження за заявою особи, а включає також розгляд справи по суті, ухвалення рішення та його виконання.

Разом із тим право на судовий розгляд не є абсолютним і може підлягати законним обмеженням. Для визначення допустимих меж таких обмежень застосовується принцип пропорційності. Він передбачає оцінку того, чи відповідає втручання у реалізацію цього права законним підставам, легітимній меті та чи не порушує воно сутнісного змісту права на судовий захист [8].

Прикладом обмеження доступу до правосуддя є вимога дотримання строків подання позову чи апеляції. Під час вирішення питання про поновлення чи відмову в поновленні пропущеного строку суди повинні забезпечити справедливий баланс між суспільними інтересами та необхідністю захисту фундаментальних прав. Важливим чинником є дотримання принципу юридичної визначеності, що є складником верховенства права. Дотримання процесуальних строків є обов'язковим для всіх учасників судового процесу, а їхнє право на справедливий розгляд справи передбачає розгляд упродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом [9].

Важливим елементом забезпечення права на доступ до правосуддя є належне

виконання судових рішень. У справі *Hornsby v. Greece* ЄСПЛ зазначив, що право на судовий захист втратило б свій реальний зміст, якби правова система країни-учасниці Конвенції дозволяла не виконувати остаточні судові рішення, обов'язкові для виконання, що могло б завдати шкоди одній зі сторін спору. Було б нелогічно, якби стаття 6 ЄКПЛ детально регламентувала процесуальні гарантії для сторін у судовому процесі, але при цьому не вимагала виконання судових рішень. Якщо розглядати цю статтю виключно як гарантію доступу до суду та проведення судового розгляду, це могло б призвести до ситуацій, що суперечать принципу верховенства права. Оскільки держави, які ратифікували Конвенцію, взяли на себе зобов'язання дотримуватися цього принципу, вони мають забезпечувати реальне виконання судових рішень, а не лише формальне визнання права на судовий розгляд [9; 10].

**Висновки.** Встановлено, що міжнародні стандарти правосуддя сформувалися в рамках правових систем Європейського Союзу та Ради Європи, де важливими є рішення Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, Венеційської комісії «Демократія через верховенство права», Консультативної ради європейських судів, які розробляють відповідні рекомендації в межах концепції *soft law* (м'якого права), Бангалорські принципи поведінки суддів. Як ці стандарти впроваджуються в адміністративне судочинство буде розглянуто на основі конкретних прикладів і загальних тенденцій їх застосування в Україні.

Визначено, що сучасний розвиток права характеризується тенденцією до універсалізації правового регулювання. Наголошено, що, оскільки право на доступ до адміністративного судочинства є частиною загального права на справедливий

судовий розгляд, цей процес має двоїстий характер – як внутрішньонаціональний, так і іманентний, тобто притаманний правовій системі загалом.

Обґрунтовано, що універсалізація міжнародних стандартів доступу до правосуддя є природним наслідком загального характеру прав людини, які визначають їхній зміст.

### Список використаної літератури:

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text)
2. Конвенція про права осіб з інвалідністю 2006 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text)
3. *Bellet v. France*, app. No. 23805/94, Judgment on 4 December 1995.
4. THE BANGALORE PRINCIPLES OF JUDICIAL CONDUCT. URL: <https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangaloreprinciples.pdf>
5. ECtHR, *Gregory v. United Kingdom*, European Court of Human Rights, (1997) 25 E.H.R.R. 577.
6. ECtHR, *Zubac v. Croatia*, № 40160/12, Judgment on 5 April 2018.
7. Цувіна Т. Право на доступ до суду: підхід ЄСПЛ. *Цивільне право і процес*. 2020. № 4. С. 58–70.
8. Берназюк Я. Право на доступ до судового захисту в контексті додержання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/123832-pravo-na-dostup-do-sudovogo-zakhistu-v-konteksti-dotrimannya-strokov-zvernennya-do-sudu-praktika-yespl>
9. CtHR, *Hornsby v. Greece*. № 18357/91. 19 March 1997. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%5C001-58020%5C%5C%7D%7D>
10. Лєгєза Ю.О. Нормативно-правові засади недоторканності судді. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №12. С. 564–566.

### **Lukoshkina Yu. Yu. Foreign and international standards of regulatory regulation of ensuring the right to access to administrative justice**

*The purpose of the scientific article is to characterize foreign and international standards of regulatory regulation of ensuring the right to access to administrative justice. It has been established that international standards of justice have been formed within the framework of the legal systems of the European Union and the Council of Europe, where the decisions of the Court of Justice of the EU and the European Court of Human Rights, the Venice Commission "Democracy through the Rule of Law", the Consultative Council of European Courts, which develop relevant recommendations within the framework of the concept of soft*

*law, the Bangalore Principles of Judicial Conduct, are important. How these standards are implemented in administrative justice will be considered on the basis of specific examples and general trends in their application in Ukraine. It has been determined that the modern development of law is characterized by a tendency to universalize legal regulation. It is emphasized that since the right to access to administrative justice is part of the general right to a fair trial, this process has a dual nature – both intra-national and immanent, that is, inherent in the legal system as a whole. It is substantiated that the universalization of international standards of access to justice is a natural consequence of the general nature of human rights, which determine their content.*

**Key words:** *administrative justice, appeal of court decisions, execution of court decisions, martial law, pre-trial dispute resolution, European Court of Human Rights, cassation appeal of court decisions, subjective public human rights, right to access to justice, right to judicial protection, reasonable time, fairness.*