

Смокович Михаил Иванович
судья Высшего административного суда Украины,
Секретарь Пленума Высшего административного суда
Украины,
кандидат юридических наук

Тезисы для выступления

на тему «Право на справедливое судебное разбирательство»
на совещание ОБСЕ по обзору выполнения обязательств в области «человеческого
измерения», которая состоится 24 сентября – 5 октября 2012 года
в городе Варшава

Проблема справедливости и ее соотношение с правом относится к фундаментальным проблемам и наиболее разработанным проблем юридической доктрины. Словарь Даля толкует «справедливый» как «правильный, выполненный в соответствии с законом, правды, совести».

По украинской доктрине **право на справедливый суд** в современном понимании имеет два аспекта: а) материальная (содержательная) справедливость, которая заключается в том, что каждое судебное решение должно быть справедливым по сути; б) процессуальная (процедурная) справедливость, которая предусматривает рассмотрение дела в соответствии к определенным законом судебных процедур.

Субъективное право на справедливый суд можно рассматривать в узком и широком аспектах. В первом смысле - это правомочность обращения в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса. В широком аспекте - это право является совокупностью правомочий, которые обеспечивают беспрепятственное обращение в суд, личное участие в деле, право быть выслушанным законным составом суда, обжаловать судебное решение, требовать его выполнения, а также полное и эффективное восстановление в правах.

Этой проблематике в Украине посвящено десятки научных работ и исследований. Справедливость - один из важнейших принципов правового

государства, который реализуется как в законодательной, так и правоприменительной деятельности в Украине.

Справедливое судебное рассмотрение споров, вытекающих из публичных правоотношений, в Украине осуществляется административными судами, к которым относится 27 окружных административных судов, 9 апелляционных административных судов, Высший административный суд Украины и судебная палата по административным делам Верховного Суда Украины.

Административное судопроизводство в Украине основано 1 сентября 2005 года.

С этого времени административными судами первой инстанции рассмотрено **7759 467** административных дел, из них с удовлетворением иска **6263784** дела, т.е. в **88** процентах дел иски были удовлетворены. В сравнении: если в 2006 году в административные суды первой инстанции поступило **106 625** дел, то в 2011 году в эти суды поступило **3797206** дел, что составляет на 97 процентов больше.

Такая динамика роста количества обращений человека и граждан Украины в административные суды за защитой своих прав, свобод и интересов в сфере публично-правовых отношений свидетельствует о доверии заявителей административным судам, что является доказательством, и из этого следует вывод об обеспечении справедливого судебного рассмотрения дел административными судами в Украине.

Идея справедливости судебного разбирательства в Украине реализуется, прежде всего, через нормативное закрепление права на судебную защиту.

По предписаниям **статьи 8 Конституции Украины** обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется. Кроме того, **статьей 55 Конституции Украины** установлено, что каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или

бездейтельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных или служебных лиц.

Согласно части первой **статьи 6 Кодекса административного судопроизводства Украины** (далее - КАС Украины) каждый человек имеет право в порядке, установленном настоящим Кодексом, обратиться в административный суд, если считает, что решением, действием или бездействием субъекта властных полномочий нарушены его права, свободы или интересы.

Системный анализ указанных норм свидетельствует о том, что конституционное право на судебную защиту в Украине относится к неотчуждаемым и незыблемым правам.

По этому поводу Конституционный Суд Украины указывает, что **часть первая статьи 55 Конституции Украины** содержит общую норму, которая определяет право каждого обратиться в суд, если его права или свободы нарушены или нарушаются, созданы или создаются препятствия для их реализации или имеют место другие ущемления прав и свобод. Указанная норма обязывает суды принимать заявления к рассмотрению даже в случае отсутствия в законе специального положения о судебной защите.

Отказ суда в принятии исковых заявлений и других заявлений или жалоб, отвечающих установленным законом требованиям, является нарушением права на судебную защиту, которое в соответствии со **статьей 64 Конституции Украины** не может быть ограничено.

Таким образом, положения части первой **статьи 55 Конституции Украины** закрепляют одну из важнейших гарантий осуществления как конституционных, так и других прав и свобод человека и гражданина.

Итак, в Украине каждый, т.е. гражданин Украины, иностранец, лицо без гражданства, имеет гарантированное государством право обжаловать в суде общей юрисдикции решения, действия или бездействие какого-либо органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностных или служебных лиц, если гражданин Украины, иностранец или лицо без гражданства считают, что их решение, действие или бездействие

нарушают или ущемляют права и свободы гражданина Украины, иностранца, лица без гражданства или препятствуют их осуществлению, а потому нуждаются в правовой защите в суде (Решение Конституционного Суда Украины от 25 ноября 1997 № 6-зп «Об официальном толковании части второй статьи 55 Конституции Украины и статьи 248-2 Гражданского процессуального кодекса Украины»).

С изложенной правовой позиции Конституционного Суда Украины следует, что условием для обращения лица в суд с иском об обжаловании решения, действия или бездействия какого-либо органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностных и служебных лиц является наличие у истца лишь убеждения в нарушении его прав или свобод или в существовании препятствий в осуществлении этих прав.

Нарушением субъективного права личности является создание любых препятствий в реализации ею своего субъективного права, исключаящие получение лицом того, на что оно имеет право рассчитывать в случае надлежащего поведения обязанного лица.

Таким образом, если лицо считает, что его субъективное право в определенных правоотношениях не может быть реализовано должным образом, или на него противоправно положили определенный долг, такое лицо имеет право обратиться за судебной защитой.

В случае соответствующего обращения лица суд должен рассмотреть вопрос о наличии нарушения субъективного права заявителя в конкретных правоотношениях и на основании этого решить спор.

Статьей 6 (право на справедливый суд) Конвенции о защите прав человека и основных свобод, утвержденной Советом Европы 4 ноября 1950 года (далее - Конвенция) предусмотрено, что «каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, установленным законом, который решит спор относительно его прав и обязанностей гражданского характера или установит обоснованность любого выдвинутого против него уголовного обвинения». *Несмотря на то, что текстуально статья 6 Конвенции*

чрезвычайно простой и лаконичной, ее реальный практический смысл достаточно широкий, поскольку она является предметом постоянного толкования Европейским судом по правам человека (далее - Европейский суд). Многочисленные составляющие элементы **права на справедливый суд** определены и истолкованы Европейским судом в сотнях дел, рассмотренных им в течение десятков лет. Именно анализ практики Европейского суда относительно толкования статьи 6 Конвенции по-настоящему раскрывает многогранность права на справедливый суд как одного из важнейших признаков демократического правового государства и дает возможность по-новому взглянуть на общие принципы судопроизводства, предусмотренные **статьей 129 Конституции Украины.**

Ратификация Украиной Конвенции Законом Украины «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Первого протокола и протоколов N 2, 4, 7 и 11 к Конвенции» от 17.07.1997 создала правовые основания для внедрения норм этого важного европейского документа о защите прав человека в нашем государстве. Статьей 17 (Применение судами Конвенции и практики Суда) Закона Украины «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 года предусмотрено, что «суды применяют при рассмотрении дел Конвенцию и практику Европейского суда как источник права».

Итак, можно заявить, что в Украине в судебной практике отсутствуют проблемы несогласования отечественного законодательства с нормами Конвенции и практикой Европейского суда по правам человека, поскольку международное законодательство, ратифицировано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства, а Решение Европейского суда по правам человека является источником права в Украине.

Так, в постановлении Пленума Высшего административного суда Украины «О судебной практике рассмотрения споров относительно статуса беженца, выдворения иностранца или лица без гражданства из Украины и

споров, связанных с пребыванием иностранца и лица без гражданства в Украине» от 25 июня 2009 года указано, что «в соответствии с положениями статьи 17 Закона Украины «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» суды также должны применять практику Европейского суда по правам человека как источник права и учитывать положения части второй статьи 8 Кодекса административного судопроизводства Украины относительно применения принципа верховенства права». Это касается не только дел относительно статуса беженца, а абсолютно всех дел, которые рассматриваются административными судами Украины. Соответственно влияние Конвенции и практики Европейского суда на деятельность административных судов Украины является непосредственным и очень существенным, поскольку нормы Конвенции в иерархии норм права, подлежащих применению административными судами, находятся на высоком уровне.

Таким образом, административные суды Украины обязаны применять Конвенцию, а также практику Европейского суда при осуществлении судопроизводства, а также толковать и применять законодательство Украины, исходя из содержания, цели и направленности норм Конвенции, толкование которым предоставлено в многочисленных решениях Европейского суда.

Принцип верховенства права

Одним из основных элементов защиты прав человека является **принцип верховенства права**, центральный аспект которого связан с определяющей ролью независимых и беспристрастных судов, действующих в рамках правовой системы, а также обеспечением права на справедливое судебное разбирательство.

Согласно **части 1 статьи 8 Конституции Украины** в Украине признается и действует принцип верховенства права. Конституция Украины имеет высшую юридическую силу. Законы и другие нормативно-правовые

акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей.

Статьей 8 Кодекса административного судопроизводства Украины предусмотрено, что суд при разрешении дела руководствуется принципом верховенства права, согласно которому, в частности, человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства; также суд применяет принцип верховенства права с учетом судебной практики Европейский суд.

Именно эти принципы содержатся в статье 6 Конвенции. Эта статья вместе с принятыми дополнительными протоколами по своему содержанию совпадает со статьями 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) и статьей 14 Международного Пакта о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года). Указанные статьи занимают особое место в системе норм о правах человека и основных свобод, так как в них гарантируется наиболее надежная и эффективная система защиты прав и свобод - механизм судебной защиты

Чрезвычайная роль принципа верховенства права подчеркнута в пункте 2 постановления Пленума Верховного суда Украины от 18 декабря 2009 года «О судебном решении по гражданскому делу», которая по своему содержанию безусловно касается и решений административных судов, где указано, что «решение суда как важнейший акт правосудия призвано обеспечить защиту гарантированных Конституцией Украины прав и свобод человека и осуществления провозглашенного Основным Законом Украины принципа верховенства права». Фактически это означает, что любое положение Кодекса административного судопроизводства должно толковаться и применяться исходя из содержания и направленности норм Конвенции.

Учитывая, что принцип верховенства права является фундаментальным принципом существования демократического государства, его

непосредственное применение фактически предусматривается при осуществлении судопроизводства в каждом деле.

Как уже не раз подтверждалось практикой, объявить о наличии у граждан прав и свобод нетрудно. Однако важнее обеспечить их реальное осуществление. В этом смысле **обеспечения доступа к правосудию**, что отвечает требованиям справедливости, может дать больше чем любые декларации при условии, что решения судов адекватно выполняться. Европейский суд неоднократно заявлял об особо важное место, которое занимает в демократическом обществе право на справедливое судебное разбирательство.

Оно включает в себя такие организационные и процессуальные гарантии как справедливое судебное разбирательство, независимость и беспристрастность суда, равенство сторон в процессе, публичность судебного разбирательства и оглашения решения или приговора суда, разумный срок рассмотрения дела, обязательность исполнения судебного решения, вступившего в законную силу и прочее.

Из числа многих аспектов права на справедливое судебное разбирательство, которое должно толковаться в свете принципа верховенства права, обратим внимание на:

- реализация права на обращение в суд;
- рассмотрение дела в течение разумного срока;
- важность соблюдения судами норм процессуального права;
- важность соблюдения судами практики применения норм права при осуществлении судопроизводства;
- важность соблюдения принципа обоснованного судебного решения при осуществлении судопроизводства;
- право на обжалование судебного решения;
- исполнение судебных решений.

Реализация права на обращение в суд

Не буду повторяться, поскольку я докладывал о реализации права на обращение в суд как одной из конституционных гарантий человека в Украине. Это право граждан незыблемо и неотъемлемо. Обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется.

Согласно **статье 55 Конституции** права и свободы человека и гражданина защищаются судом. Каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц.

Частью первой статьи 6 Кодекса административного судопроизводства установлено, что каждое лицо имеет право в порядке, установленном настоящим кодексом, обратиться в административный суд, если считает, что решением, действием или бездействием субъекта властных полномочий нарушены его права, свободы или интересы.

Анализ норм указанных правовых актов и Конституции Украины свидетельствует о том, что в Украине уделяется важное значение реализации человеком и гражданином права на обращение в суд. Одной из основ административного судопроизводства относительно обеспечения права на обращение в суд является **доступность административного судопроизводства**.

Учитывая это государственная политика по реализации права на обращение в суд должна подкрепляться новопринятым законодательством. Право на обращение в суд является наиболее приближенным к судопроизводству институтом, поэтому **основной задачей государства и законодателя по реализации права обращения в суд при определении, установления и формирования судоустройства, судопроизводства, статуса судей является совершенствование и упрощение процедуры, которая бы обеспечивала возможность человека и гражданина реализовать право на обращение в суд.**

Рассмотрение дела в течение разумного срока

Часть 1 статьи 6 Конвенции гарантирует каждому судебное разбирательство в течение **"разумного срока"**. Соблюдения критерия "разумного срока" рассмотрения дел является проблемным вопросом во многих государствах. Это в равной степени касается и наших национальных судов. Критерий разумного срока является субъективным понятием, может варьироваться в зависимости от того, какие именно дела рассматриваются - гражданские или уголовные. Сложность дела, подход органов власти к рассмотрению конкретного дела, отдельные аспекты поведения заявителя, которые могли повлиять на продление срока рассмотрения, а также определенные обстоятельства, которые оправдывают более длительный срок судебного разбирательства являются теми факторами, которые Европейский суд принимает во внимание, выясняя, ли судебная процедура стандартам "разумного срока".

Верховный суд Украины постоянно обращает внимание на то, что все эти обстоятельства судам следует учитывать при рассмотрении каждого дела, поскольку превышение разумных сроков рассмотрения дел является нарушением прав, гарантированных пунктом 1 статьи 6 Конвенции, а увеличение количества обращений в Европейский суд по правам человека не только ухудшает имидж нашего государства на международном уровне, но и приводит к значительным потерям государственного бюджета.

Из анализа решений Европейского суда усматривается, что проблемы, которые приводят к нарушению требования осуществления судебного разбирательства дел в разумный срок заключаются в следующем. Это затягивание производства по делу, которое как правило, наступает в случае нерегулярного назначения судебных заседаний, назначения судебных заседаний с большими интервалами, затяжки при передаче или пересылке дела из одного суда в другой, непринятие судом мер для дисциплинирования сторон по делу, свидетелей, экспертов, повторного направления дела на дополнительное расследование или новое судебное рассмотрение.

Указанному обстоятельству в Украине уделяется большое значение, даже в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 83 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в порядке дисциплинарного производства по основаниям непринятия судьей мер по рассмотрению жалобы или дела в течение срока, установленного законом.

То есть, с целью обеспечения одной из составляющих справедливого судебного разбирательства - **рассмотрение дела в разумный срок** - в Украине уделяется большое значение.

Соблюдение судами норм процессуального права

Европейский суд пришел к выводу, что соблюдение самим судом, который осуществляет производство по конкретному делу, **процессуальных норм**, установленных национальным законодательством, регулирующие порядок судопроизводства, фактически неотъемлемым элементом обеспечения права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренного статьей 6 Конвенции. Фактически позиция Европейского суда заключается в эквивалентности «юридической силы» норм материального и процессуального права в целях обеспечения права на справедливое судебное разбирательство. Т.е. для обеспечения права на справедливый суд важно не только «какое решение принято, но и то, «как оно принято».

В этом контексте несколько противоречивым по своему содержанию и юридическими последствиями могут считаться некоторые нормы законодательства Украины. Например, частью 2 статьи 224 Кодекса административного судопроизводства Украины предусмотрено, что «не может быть отменено судебное решение по мотивам нарушения судом норм процессуального права, если это не привело и не могло привести к неправильному разрешению дела».

Вопросы соотношения содержания части 2 статьи 224 Кодекса административного судопроизводства Украины статье 6 Конвенции,

учитывая многочисленные решения Европейского суда, где указано о важности соблюдения национальным судом внутренних процессуальных правил осуществления судопроизводства недостаточно исследованными в украинской науке и практике и безусловно требует дополнительного изучения.

Многочисленные решения Европейского суда подчеркивают важность соблюдения судами **именно процессуальных норм**, прав и гарантий в целях обеспечения прав на справедливое судебное разбирательство. Поэтому в основу права на справедливое разбирательство, предусмотренного статьей 6 Конвенции, положено, главным образом, процессуальные принципы - доступ в суд, состязательность процесса, равенство сторон, публичность судебного разбирательства, требования к содержанию судебного решения и другие, что значительно усиливает значение процессуального аспекта и ставит его на один уровень с материально-правовым аспектом каждого дела.

Соблюдение судами практики применения норм права при осуществлении судопроизводства

Практика Европейского суда подчеркивает чрезвычайную важность **практики применения судами норм права** при осуществлении судопроизводства. Стабильное соблюдение судами практики применения закона является не менее важным для целей соблюдения права на справедливое судебное разбирательство и принципа верховенства права.

Решение Европейского суда является своеобразным фундаментом для внедрения системы обязательности судебных прецедентов, в том числе и в Украине.

При таких обстоятельствах совершенно по-новому выглядит роль Высшего административного суда Украины, который фактически обязан осуществлять свою деятельность, исходя из того, что именно его решения должны постепенно становиться прецедентами в широком смысле этого слова, должен унифицировать практику национального законодательства.

Обоснованность судебного решения

Одним из важных элементов права на справедливый суд **право на обоснованное судебное решение**. Такой подход к толкованию права на справедливое судебное разбирательство при рассмотрении вопросов о толковании требований статьи 6 Конвенции четко и однозначно прослеживается в решениях Европейского суда.

Европейский суд считает, что для целей обеспечения права на справедливое судебное разбирательство решение суда должно быть обоснованным, т.е. содержать в себе четкие и достаточные юридические аргументы сторон, доказательства и т.п. По результатам рассмотрения дела сторонам по делу должны быть четко понятны причины, на основании которых принято решение.

В свете сказанного чрезвычайно важным является соблюдение судами требований статей 159 (законность и обоснованность судебного решения), 163 (содержание постановления), 165 (содержание постановления) Кодекса административного судопроизводства Украины, которые, по сути, направлены на обеспечение принципа обоснованного судебного решения и предусматривают требования к решениям административных судов первой инстанции, апелляционных административных судов и Высшего административного суда Украины.

Право на обжалование судебного решения

Одной из конституционных принципов судопроизводства является **обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решения суда**, кроме случаев, установленных законом. Аналогичные предписания содержатся в пункте 6 части первой статьи 7 Кодекса административного судопроизводства Украины, с которой следует, что принципами осуществления правосудия в административных судах является обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решений административного

суда, кроме случаев, установленных законом. Однако, это не означает, что кассационный суд по административным делам ставит точку.

Согласно статей 235-236 Кодекса административного судопроизводства Украины решение кассационного суда могут быть пересмотрены Верховным Судом Украины по основаниям: 1) неодинакового применения судом (судами) кассационной инстанции одних и тех же норм материального права, что повлекло принятие разных по содержанию судебных решений в подобных правоотношениях; 2) установление международным судебным учреждением, юрисдикция которого признана Украиной, нарушения Украиной международных обязательств при решении дела судом.

По результатам рассмотрения заявления Верховный Суд Украины может отменить решение кассационного суда и постановить новое или отменить решение суда и направить дело на новое рассмотрение.

То есть, из этого следует вывод о том, что Верховный Суд Украины является четвертой инстанцией. Однако более важным является вывод о том, что рассмотрение дела в Европейский суд по правам человека является **стадией судебного рассмотрения административного дела**, поскольку решение этого суда является основанием для пересмотра решений национальных административных судов Верховным Судом Украины. На этом основании Верховный Суд Украины также имеет право на отмену решения суда кассационной инстанции.

Исполнение судебных решений

В соответствии с пунктом 9 статьи 129 Конституции Украины обязательность решений суда является конституционной основой судопроизводства, воспроизведенной в Кодексе административного судопроизводства как принцип административного судопроизводства (пункт 7 статьи 7 КАС Украины).

Неисполнение судебных решений - одна из наиболее актуальных проблем доступа к правосудию в Украине. Жалобы на нарушение права на

справедливое судебное разбирательство в связи с невыполнением решений национальных судов составляют наибольшую часть среди заявлений в Европейский суд.

В своих решениях Европейский суд отмечает, что право на справедливое судебное разбирательство в демократических обществах не ограничивается судебными слушаниями, ведь согласно Конвенции, весь процесс вообще должен соответствовать критериям справедливости. Статья 6 Конвенции распространяет свое действие и на **стадию исполнения судебного решения**. Так, выполнение решения или постановления любого суда должно рассматриваться как составная часть судебного процесса в смысле статьи 6 Конвенции.

По национальному законодательству стадия исполнения судебных решений находится в сфере полномочий Государственной исполнительной службы, которая является органом исполнительной власти. То есть, стадия судебного процесса находится в компетенции исполнительной ветви власти.

На практике процедура исполнения судебных решений Государственной исполнительной службой чрезвычайно сложная и растянутая во времени, что иногда приводит к тому, что выполнение решения уже теряет смысл.

Поэтому, по нашему мнению, учитывая решения и практику Европейского суда, в отечественном судопроизводстве исполнение решения суда должно быть стадией судебного процесса, **а именно органы государственной исполнительной службы должны находиться в сфере судебной власти**. Судья выносит решение, а органы государственной исполнительной службы обеспечивают главное - это выполнение решения суда. Урегулирование этого вопроса на законодательном уровне поможет в полной мере обеспечить право на справедливое судебное разбирательство.

Вместе с этим, Кодексом административного судопроизводства Украины определено, что все решения, действия или бездействие органов государственной исполнительной службы, их должностных и служебных лиц относительно выполнения решений, в том числе судебных,

можно обжаловать в административный суд (ст.181). Это свидетельствует, что все-таки в Украине и судебный контроль за этой стадией с целью обеспечения права на справедливое рассмотрение дела.

Таким образом, вопросы обеспечения права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренного статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод несмотря на якобы лаконичность, четкость и очевидность, является комплексным и многогранным, что подтверждает практика Европейского суда, касающейся различных аспектов справедливого судебного разбирательства.

Поэтому для обеспечения права на справедливое судебное разбирательство в Украине административные суды принимают меры по рассмотрению дел в разумный срок; соблюдению национального процессуального законодательства, которое регулирует процедуру осуществления судопроизводства, а также важность судебной практики, созданной украинскими судами, для целей толкования и применения статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.