

Европейский Суд по правам человека как юрисдикционный инструмент судебного контроля над актами административной власти

Клименко Кирилл Олегович

аспирант, адвокат

Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Ирпень, Украина

E-mail: klym-cyr@mail.ru

Реализация принципа верховенства права невозможна без обеспеченной возможности доступа лица к независимому, непредубежденному суду, производство в котором отвечает требованиям справедливого судебного разбирательства. Особое значение это имеет для отношений в сфере административного права: решения или действия, которые являются следствием реализации властных полномочий, всегда имеют непосредственное влияние на права и свободы, которые защищаются Конвенцией о защите прав человека и основоположных свобод. Признавая особую природу административных актов, государства-члены Совета Европы обязались обеспечить соответствие судебных органов и процедур контроля над такими актами, требованиям Конвенции, гарантировать их эффективность.

Оставляя за государствами-членами право самостоятельно определять пределы и процедуру контроля за административными актами, Совет Европы стремится выработать определенные общие стандарты административного процесса с целью обеспечения защиты прав человека в отношении с административной властью. Закрепленные в Конвенции общие стандарты судебного процесса конкретизируются в резолюциях и рекомендациях Комитета Министров Совета Европы относительно усовершенствования законодательства государств-членов в сфере судебного административного процесса, что является особенно актуальным в контексте внедрения в Украине административного судопроизводства.

7-8 октября 2002 года Советом Европы была организована Первая Конференция Председателей Высших Административных судов Европы под названием «Возможность и сфера судебного контроля над административными решениями». Результатом Конференции стало принятие её участниками выводов, в которых они продемонстрировали поддержку начатой деятельности Проектной группы по административному праву. Комитет Министров Совета Европы по предложению Европейского Комитета по сотрудничеству в сфере права поручил этой группе выработать общеприемлемый инструмент судебного контроля над актами административной власти.

На конференции было особо отмечено (а со временем отображено в документах Проектной группы по административному праву), что на уровне Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод, общие стандарты судебного административного процесса закреплены в ст. 13 и ч. 1 ст. 6.

Однако, поскольку сначала (это вытекает из буквального толкования положений Конвенции) не предполагалось распространение ст. 6 на рассмотрение административных дел, применение её относительно судебного административного процесса подлежит обоснованию.

Согласно ч. 1 ст. 6 Конвенции, «каждый имеет право на справедливое и публичное рассмотрение его дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, который разрешит спор относительно его прав и обязанностей гражданского характера или установит обоснованность любого выдвинутого против него уголовного обвинения». Право на справедливый судебный процесс считается одним из важнейших прав, гарантированных Конвенцией. Оно содержит право на доступ к суду, равенство сторон в процессе, публичность судебного разбирательства и объявления решения или приговора суда, обязательность исполнения судебного решения, которое вступило в законную силу, и прочее.

Таким образом, согласно тексту Конвенции реализация прав, закрепленных в ч. 1 ст. 6, гарантируется лицу лишь при определении судом его гражданских прав и обязанностей или при выдвижении против него уголовного обвинения. Таким образом, применение ст. 6 к тому или иному виду производства зависит от того, принадлежит ли его предмет, в значении указанной статьи, к «правам и обязанностям гражданского

характера» или к «уголовному обвинению».

С развитием прецедентной практики Европейского Суда по правам человека, в процессе применения автономного и эволюционного способов толкования норм Конвенции, все больше споров между лицом и государством (даже если такие согласно внутреннему законодательству принадлежали к сфере публичного права) рассматривались как касающиеся «прав и обязанностей гражданского характера».

Вместе с тем, признание споров между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и органами государственной власти – с другой, подпадающими под сферу действия ч. 1 ст. 6 Конвенции, определяет лишь возможность обращения лица после исчерпания всех национальных средств правовой защиты в Европейский Суд по правам человека. Тем не менее, основные принципы судебного процесса, закрепленные в ч. 1 ст. 6 Конвенции, должны быть учтены национальным законодательством и судебной практикой (с особенностями, которые присущи административному процессу), поскольку обеспечивают защиту прав лица в судебном процессе и влияют на его эффективность.

К тому же выводу пришли участники упомянутой Первой Конференции Председателей Высших Административных судов Европы. В выводах по результатам проведенной Конференции было указано, что, не смотря на организационные различия в разных государствах, административный процесс должен отвечать общим стандартам, закрепленным в правовых системах государств-членов, или процессуальным гарантиям, которые прямо закрепляются в Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод, в частности в статьях 6 и 13.

Согласно ст. 13 Конвенции, каждый, чьи права и свободы, изложенные в Конвенции, нарушаются, имеет право на эффективное средство правовой защиты в соответствующем национальном органе, не смотря на то, что такое нарушение осуществляется официальными лицами. Итак, орган, о котором речь идет в этой статье не обязательно судебный, тем не менее, важно, чтобы он мог обеспечить эффективное средство правовой защиты.

В тех случаях, когда указанные функции защиты нарушенного права осуществляются судебными органами, применяются более жесткие требования ч. 1 ст. 6 Конвенции, которая поглощает ст. 13. Однако такое поглощение происходит не во всех делах. В отдельных случаях ст. 13 предоставляет дополнительные гарантии, которые вытекают из требования эффективности средства правовой защиты. В частности, речь идет о возможности приостановления исполнения обжалованного решения или действий административного органа, если они могут привести к непоправимому вреду, и наложению обязанности на соответствующий орган возместить вред (в определенных случаях), причиненный нарушением прав, определенных Конвенцией.

Таким образом, Европейский Суд по правам человека является юрисдикционным инструментом судебного контроля над актами административной власти государств-членов Совета Европы.

Литература

1. Закон Украины «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод 1950 года, Первого протокола и протоколов № 2, 4, 7 и 11 к Конвенции» № 475/97-ВР от 17 июля 1997 года // Официальный вестник Украины – 1997, № 29, стр. 11.
2. First Conference of the Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe «The possibility and scope of judicial control of administrative decisions». 7-8 October 2002, Strasbourg. Conclusions. // http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/conferences/Strasbourg_October_2002/3Conf2002Sxb.asp#TopOfPage
3. Preliminary Draft Recommendation of the Committee of Ministers on the Judicial Review of Administrative Acts. Working Party of the Project Group on Administrative Law (CJ-DA-GT), 3rd meeting, Strasbourg, 3-5 November 2003. // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Meeting_reports_CJ-DA-GT/CJ-DA-GT%20\(2003\)%2011%20E%20Report%203rd%20meeting.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Meeting_reports_CJ-DA-GT/CJ-DA-GT%20(2003)%2011%20E%20Report%203rd%20meeting.asp)