

Окремі аспекти забезпечення права на справедливий суд при розв'язанні спорів, що виникають із відносин публічної служби

Ірина Миколаївна Балакарева*

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна*

**e-mail: i.m.balakaryeva@nlu.edu.ua*

Олена Олександрівна Марченко

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна*

Анотація

У статті основну увагу зосереджено на окремих аспектах забезпечення права на справедливий суд при розв'язанні спорів, що виникають із відносин публічної служби. Актуальність дослідження зумовлена тим, що адміністративні суди, розглядаючи такі спори, часто застосовують спрощене позовне провадження, в межах якого перевага надається письмовій формі розгляду справи. Це, у свою чергу, може призводити до обмеження реалізації однієї з ключових гарантій справедливого суду – публічного судового розгляду. Метою роботи є виявлення особливостей розв'язання спорів щодо публічної служби, зумовлених застосовуваною судами формою адміністративного судочинства, а також з'ясування, чи здатні такі особливості спричинити порушення гарантій права на справедливий суд, зокрема гарантії публічності судового розгляду. Методологічну основу дослідження становлять діалектичний, кейс-метод, формально-юридичний, формально-логічний, порівняльно-правовий методи. Дослідження спрямоване на виявлення особливостей застосування форм адміністративного судочинства у справах щодо публічної служби та оцінювання їх впливу на дотримання гарантій публічності судового розгляду. Зазначено, що для спрощеного позовного провадження пріоритетною процесуальною формою розгляду справи по суті є письмове провадження, яке не передбачає проведення судового засідання (усного слухання). У певних випадках такий розгляд справи може призвести до ігнорування деяких гарантій справедливого суду, зокрема гарантії публічного судового розгляду. У контексті європейських стандартів правосуддя, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, така ситуація потребує глибокого вивчення. На підставі аналізу норм Кодексу адміністративного судочинства України сформульовано висновок, що суди для розгляду справ щодо публічної служби надають перевагу пра-

вилам спрощеного позовного провадження (крім випадків, коли з урахуванням інших чинників застосування саме правил загального позовного провадження дозволить суду ефективніше виконати завдання адміністративного судочинства).

Ключові слова: публічна служба; адміністративне судочинство; форма адміністративного судочинства; письмове провадження; гарантії справедливого суду; публічний розгляд справи.

Some Aspects of Ensuring the Right to a Fair Trial in the Resolution of Disputes Arising from Public Service Relations

Iryna M. Balakarieva*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: i.m.balakaryeva@nlu.edu.ua

Olena O. Marchenko

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

Absract

The article focuses on specific aspects of ensuring the right to a fair trial in the resolution of disputes arising from public service relations. The relevance of the study is driven by the fact that administrative courts, when adjudicating such disputes, often resort to simplified proceedings, wherein preference is given to a written form of case consideration. This, in turn, may lead to limitations on the implementation of one of the core guarantees of a fair trial – the principle of a public hearing. The purpose of the study is to identify the peculiarities of resolving public service disputes determined by the procedural form chosen by courts in administrative proceedings, and to assess whether such features may lead to violations of the guarantees of the right to a fair trial, particularly the guarantee of a public hearing. The methodological framework of the research includes the dialectical method, case-study method, formal legal method, formal logical method, and comparative legal analysis. The study aims to identify the characteristics of applying forms of administrative proceedings in public service-related cases and to evaluate their impact on compliance with the guarantees of public court hearings. It is noted that in simplified proceedings, the preferred procedural form for adjudicating the merits of a case is written proceedings, which do not involve the holding of a court session (oral hearing). In certain cases, such consideration may result in the neglect of certain fair trial guarantees, particularly the guarantee of a public hearing. In the context of European standards of justice, enshrined in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case-law of the European Court of Human Rights, such a situation requires thorough examination. Based on the analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, it is concluded that courts tend to prefer the rules of simplified

proceedings in cases concerning public service (except in situations where, taking into account other relevant factors, the application of the rules of general proceedings would allow the court to more effectively fulfil the objectives of administrative justice).

Keywords: public service; administrative justice; form of administrative proceedings; written proceedings; guarantees for a fair trial; public hearing.

Вступ

В Україні на конституційному рівні визначено обов'язковість існування адміністративних судів як невід'ємної складової системи національного судоустрою (ч. 5 ст. 125 Конституції України) [1]. Приділивши в Основному Законі окрему увагу судам адміністративної юрисдикції, законодавець підкреслив важливість завдання, що реалізують ці інституції в масштабах усієї країни. Ним, зокрема, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Правила, відповідно до яких адміністративні суди розглядають справи, віднесені до їх юрисдикції, акумульовано у спеціальному процесуальному законі – Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС, Кодекс) [2]. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розв'язуються адміністративними судами в порядку, визначеному цим Кодексом.

Спробу вперше законодавчо визначити зміст поняття «публічна служба» також зроблено в КАС, згідно з положеннями якого публічною службою слід вважати діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС) [2].

З моменту прийняття КАС і дотепер у спеціальній юридичній літературі можна знайти чимало критики щодо такої дефініції через те, що вона зовсім не розкриває сутнісні характеристики, особливості публічної діяльності, а лише перелічує її види [3, с. 5; 4, с. 16]. Однак ця критика не вбачається досить обґрунтованою, оскільки законодавець і не мав наміру щодо вирішення доктринальної проблеми. Водночас наведений перелік видів публічної служби має цілком практичне значення та досягає мети припису, в якому його закріплено, – більш чіткого окреслення меж юрисдикції адміністративних судів. Пояснити згадування законодавцем при позначенні обсягу

поняття «публічна служба» такої значної кількості видів діяльності можна прагненням максимально розширити можливості судового захисту прав в означеній сфері правовідносин.

Метою цього дослідження є виявлення особливостей вирішення спорів щодо публічної служби, зумовлених застосовуваною судами формою адміністративного судочинства. Також належить з'ясувати, чи здатні такі особливості призвести до порушення гарантій права на справедливий суд, зокрема гарантії публічності судового розгляду.

Матеріали та методи

Дослідження виконано з використанням системного підходу, що дав змогу комплексно проаналізувати особливості розгляду і вирішення спорів щодо публічної служби адміністративними судами. Основні етапи наукової роботи включали аналіз нормативно-правової бази – вивчення Конституції України, КАС, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1; 2; 5], а також інших міжнародних правових актів, які регламентують гарантії права на справедливий суд. На етапі огляду наукової літератури досліджувалися наукові здобутки, що висвітлюють проблематику адміністративного судочинства, правового статусу публічної служби та судових гарантій, зокрема права на публічний розгляд справи. Також аналізувалася практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд, Європейський Суд) з питань реалізації права на справедливий суд.

Ураховуючи специфіку обраного предмета дослідження, було застосовано комплексний підхід до використання методів наукового аналізу. Методологічну базу становить діалектичний метод, який дав змогу всебічно дослідити питання визначення форми адміністративного судочинства у справах, що стосуються публічної служби, а також оцінити вплив цього вибору на реалізацію права на справедливий судовий розгляд.

Формально-юридичний метод використовувався для тлумачення змісту норм КАС та положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також для аналізу їх застосування у практиці ЄСПЛ та національних судів. Застосування формально-логічного методу допомогло у виявленні недоліків чинного правового регулювання та окресленні можливих шляхів їх усунення.

Порівняльно-правовий метод, у свою чергу, дав змогу зіставити підходи до забезпечення публічності судового розгляду відповідно до європейських стандартів правосуддя у справах, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження.

Застосування кейс-методу зумовлено специфікою обраної тематики, яка передбачає дослідження реальних судових кейсів – справ, що виникають із відносин публічної служби та розглядаються адміністративними судами України. Застосування означених методів допомогло забезпечити комплексне вивчення проблематики та сформулювати висновки щодо вибору судом форми адміністративного судочинства при вирішенні справ, пов'язаних із публічною службою, та його впливу на дотримання гарантій публічності судового розгляду.

Результати та обговорення

Вибір судом форми адміністративного судочинства для розв'язання спору, що виник із відносин публічної служби

Частина 1 ст. 12 КАС передбачає такі дві форми адміністративного судочинства: загальне позовне провадження і спрощене позовне провадження. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи [2]. Для кращого розуміння останнього положення слід брати до уваги, що адміністративними справами незначної складності є справи, у яких характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників, інші чинники не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення їх обставин (п. 20 ч. 1 ст. 4 КАС) [2].

У ч. 6 ст. 12 КАС наведено перелік справ, які у розумінні цього Кодексу відносяться до незначної складності [2]. Одним із пунктів згаданого переліку є справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, за винятком справ, у яких позивачами є службові особи, що у значенні Закону України «Про запобігання корупції» [6] займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Виходить, що належність адміністративної справи до певної категорії може значною мірою впливати на рівень її складності та, як наслідок, порядок судового розгляду такої справи [7, с. 377]. Також на вибір судом форми адміністративного судочинства для розгляду конкретної справи здатні вплинути й інші чинники: а) значення справи для сторін; б) обраний позивачем спосіб захисту; в) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі, чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; г) кількість сторін та інших учасників справи; ґ) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; д) думка сторін щодо необхідності

розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 3 ст. 257 КАС) [2].

На підставі зазначеного вище можна дійти припущення, що суди для розгляду справ щодо публічної служби надаватимуть перевагу правилам спрощеного позовного провадження (за винятком випадків, коли з урахуванням інших чинників, застосування саме правил загального позовного провадження дозволить суду ефективніше виконати завдання адміністративного судочинства).

Важливо відзначити, що обрана судом першої інстанції форма адміністративного судочинства впливає на структуру, зміст та строки розгляду справи по суті. *Порядок розгляду справи по суті*, який проводиться в межах загального позовного провадження, визначено у гл. 6 розд. II КАС [2]. Положення цієї глави також формують основу для розгляду справи по суті у спрощеному позовному провадженні, однак вони застосовуються лише в тій частині, що не суперечить особливостям, визначеним гл. 10 розд. II КАС¹.

КАС передбачає можливість розгляду справи по суті у двох процесуальних формах – судовому засіданні або письмовому провадженні. Відповідно до ч. 1 ст. 194 Кодексу для загального позовного провадження пріоритетною процесуальною формою розгляду справи по суті є судові засідання, тоді як ч. 5 ст. 262 КАС дає підстави вважати письмове провадження пріоритетною процесуальною формою для спрощеного позовного провадження. Зокрема, у згаданому останнім законодавчому приписі зазначено, що суд розглядає справу без повідомлення сторін на підставі наявних у ній матеріалів за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше².

Окремо зупинимося на *особливостях розгляду справи по суті в письмовому провадженні*. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 4 КАС під таким провадженням слід розуміти «розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції

¹ Нагадаємо, що гл. 10 розд. II КАС присвячено регламентації розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження.

² Слід наголосити, що у спрощеному позовному провадженні розгляд справи по суті не завжди відбувається у письмовому провадженні. Так, відповідно до ч. 5 ст. 262 КАС у разі подання відповідного клопотання однією зі сторін або наявності ініціативи суду розгляд справи проводиться у судовому засіданні. Процесуальний закон чітко регламентує строки, протягом яких сторони можуть подати означене клопотання: відповідач – протягом строку для подання відзиву; позивач – разом із позовною заявою або не пізніше п'яти днів з дня отримання відзиву. Щоправда, суд не зобов'язаний задовольняти кожне клопотання сторони про розгляд справи у судовому засіданні. Обґрунтувати відмову у задоволенні прохання сторони суд може перебуванням на його розгляді справи, визначеної ч. 1 ст. 263 КАС, або відсутністю необхідності у проведенні судового засідання для повного і всебічного встановлення обставин справи незначної складності, зважаючи на характер спірних правовідносин та предмет доказування.

без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках, встановлених цим Кодексом» [2].

Задля розв'язання публічно-правового спору у письмовому провадженні суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи (ч. 8 ст. 262 КАС). Безперечно, використання означеної процесуальної форми сприяє більш швидкому та менш витратному вирішенню позовних вимог, дозволяє оптимізувати провадження.

Водночас у Висновках Консультативної ради європейських суддів № 6 (2004) щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів [8] та № 1 (2001) щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів [9] акцентовано на тому, що «...державна не повинна спонукати суддів віддавати перевагу з міркувань ефективності показникам продуктивності суддівської праці на шкоду якісному виконанню свого обов'язку, який полягає у прийнятті виваженого рішення відповідно до інтересів тих, хто шукає правосуддя» [9]. Тож, «якість» правосуддя не можна ототожнювати з простою «продуктивністю». Якісний підхід повинен враховувати здатність судової системи відповідати вимогам, які до неї висувають, з урахуванням загальних цілей системи, серед яких швидкість процесу є лише одним з елементів [8].

Отже, переваги від вирішення спору, що виник із відносин публічної служби, у письмовому провадженні нівелюються, якщо прагнення досягнути процесуальної економії ставить під загрозу дотримання основних засад адміністративного судочинства та перешкоджає виконанню його завдання. Дійсно, використання судом вказаної процесуальної форми дає змогу, з одного боку, значно пришвидшити вирішення справи по суті, а, з іншого – несе в собі ризики ігнорування деяких гарантій справедливого суду, зокрема гарантії публічного судового розгляду.

Значення гарантій права на справедливий суд для ефективного розгляду справ українськими судами

У п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (Конвенції), яка має назву «Право на справедливий суд», за кожним закріплено 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» [5]. Також зазначено, що «судове рішення

проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал 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» [5]. Очевидно, що у процитованому приписі вміщено інформацію стосовно складників, які формують право на справедливий суд. Такі складники можна впевнено називати гарантіями справедливого суду, оскільки їх закріплення забезпечує реалізацію згаданого права [10, с. 97].

Кожна держава, яка приєдналася до Конвенції, погодилася докладати зусиль до належного виконання закріплених у ній зобов'язань. Серед цих держав і Україна, яка 17 липня 1997 р. прийняла Закон про ратифікацію цієї надзвичайно важливої міжнародної угоди, надавши їй статусу авторитетного джерела національного права [11]. А це означає, що у разі виникнення колізії між актом внутрішнього законодавства та вказаним міжнародним договором, національним суб'єктом правозастосування перевага має бути надана нормам останнього (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України») [12]. Суголосні за змістом положення закріплено у статтях 3 та 7 КАС [2].

У контексті обговорюваного питання особливої уваги потребує належне розуміння правової природи та значення при застосуванні Конвенції рішень ЄСПЛ. Зважаючи на подвійну юридичну природу останніх – як правозастосовних, так і правоінтерпретаційних актів, – тлумачення Конвенції та протоколів до неї становить одне з основних повноважень ЄСПЛ. Згідно зі ст. 32 Конвенції ЄСПЛ має виключне повноваження щодо офіційного тлумачення вміщених у ній норм [5]. Реалізуючи означене повноваження, Суд інтерпретує вказані міжнародні норми відповідно до загального духу Конвенції та її основних цінностей – прав і основоположних свобод людини і громадянина.

Схваливши Закон про ратифікацію Конвенції, Україна повністю підтвердила дію на своїй території конвенційної ст. 46 щодо визнання обов'язкової юрисдикції ЄСПЛ з усіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. На підставі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» українські суди зобов'язані застосовувати при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [13].

Українські адміністративні суди при вирішенні справ зобов'язані керуватися принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та сво-

боди визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Цей принцип суди застосовують з урахуванням практики ЄСПЛ (ч. 2 ст. 6 КАС). Деякі теоретики права доречно зауважують, що практики ЄСПЛ без Конвенції не існує, тому під нею слід розуміти рішення Суду, які виступають допоміжним джерелом права та стосуються практичного застосування положень Конвенції як основного джерела [14, с. 162].

Аналіз практики застосування ЄСПЛ приписів п. 1 ст. 6 Конвенції, що закріплюють мінімальний стандарт справедливого суду, дає змогу виокремити такі його складники: гарантії доступу до правосуддя – розкривають певні можливості (права) особи, яка має намір звернутися або звертається до суду за захистом; організаційні гарантії – встановлюють необхідність існування у державі незалежних та безсторонніх інституцій, уповноважених на розгляд і вирішення правових конфліктів; процедурні гарантії – визначають вимоги до процедури, за якою відбувається такий розгляд [15, с. 124; 16, с. 225].

Відповідно до гарантій, включених до останньої групи, судовий розгляд правового спору має бути справедливим, публічним та здійсненим упродовж розумного строку [15, с. 227]. Оскільки розв'язання українськими судами спорів, що виникають із відносин публічної служби, у письмовому провадженні може більшою мірою позначатися саме на дотриманні конвенційної гарантії публічності судового розгляду, детально проаналізуємо її зміст у наступному розділі.

Принцип публічності судового розгляду у світлі практики ЄСПЛ

У своїх рішеннях ЄСПЛ неодноразово наголошував на фундаментальності принципу публічності судового розгляду. У справі *Мартіні проти Франції* Суд пояснив значення аналізованого принципу так: «...публічний характер провадження у судових органах, згаданих у п. 1 ст. 6 Конвенції, захищає учасників судового процесу від таємного відправлення правосуддя за відсутності контролю з боку громадськості; він також є одним із способів підтримки довіри суспільства до судів як вищестоящих, так і нижчестоящих» [17, § 39–42].

Українська вчена Н. Писаренко, яка ґрунтовно досліджує гарантії права на справедливий суд та ступінь їх імplementованості в національну правову «матерію», наголошує на тому, що про публічність у п. 1 ст. 6 Конвенції згадують двічі, – коли йдеться про право кожного на публічний розгляд його справи й на публічне проголошення судового рішення [15, с. 246].

Отже, змістом публічності як гарантії права на справедливий суд охоплюються такі два аспекти: публічний розгляд справи й доступ до судових

рішень. Своєю чергою, публічний розгляд справи означає її усне слухання по суті в суді, що уповноважений розглядати і питання права, і питання факту, та присутність преси й публіки у судовому засіданні [15, с. 249–250; 18, с. 150; 19].

Зважаючи на мету цього дослідження, зосередимо увагу на з'ясуванні змісту того аспекту публічності, який гарантує кожному усне слухання його справи по суті в суді. Відповідно до усталеної практики ЄСПЛ зі змісту права на «публічне слухання», передбаченого п. 1 ст. 6 Конвенції, впливає право на «усне слухання» у суді першої та останньої інстанцій, якщо відсутні виняткові обставини, які виправдовують відсутність такого слухання [20, § 47]. Отже, виняткові обставини, пов'язані з характером питань, що підлягають вирішенню судом у відповідному провадженні, можуть виправдовувати відсутність публічного слухання [21, § 29].

У низці своїх рішень ЄСПЛ описав ситуації, у яких непроведення усних слухань у справі не слід вважати порушенням конвенційних вимог:

- а) коли не виникає питань, пов'язаних із достовірністю чи оспоруванням фактів, що вимагають проведення слухання у справі, і суди можуть справедливо та розумно вирішити справу на підставі наявних матеріалів [22, § 73];
- б) у справах, які стосуються виключно юридичних питань, що мають обмежене значення [23, § 49], або які не становлять особливої складності [24];
- в) коли справа стосується лише технічних питань [25, § 58]³. Однак, незважаючи на технічний характер деяких спорів та залежно від того, що поставлено на карту в конкретній справі, контроль із боку суспільства може розглядатися як необхідна умова для прозорості процесу та захисту прав сторін [26, § 208].

Крім того, ЄСПЛ дійшов висновку з приводу того, у яких випадках проведення судом слухання є необхідним:

- а) потрібно визначити, наскільки правильно владою було встановлено факти справи [27, § 60];
- б) обставини справи вимагають від суду сформулювати свою власну думку щодо сторін шляхом надання їм права пояснити свою особисту ситуацію самостійно або через представника [28, § 57];

³ У цьому рішенні ЄСПЛ урахував технічний характер спорів щодо соціальних виплат. Ці спори доцільно розглядати у письмовому провадженні. Отже, держава, беручи до уваги вимоги ефективності та процесуальної економії, має право не проводити слухання для розв'язання означених спорів.

в) суду необхідно отримати роз'яснення щодо окремих питань, окрім іншого шляхом проведення слухання [29, § 22].

До наведеного вище слід додати, що у Постанові Великої Палати Європейського Суду у справі *Гоч проти Туреччини* окремо розтлумачено: «...проведення публічного слухання обумовлюється не лише необхідністю допиту у справі свідків, які дають усні показання. Насамперед для сторін важливо мати можливість усно представити свою позицію суду» [20, § 48]. Тож, право на усне слухання є елементом, що визначає рівність використовуваних сторонами засобів у справі [30, § 127, 128].

ЄСПЛ також розглядав питання про те, чи може проведення публічного слухання в суді другої інстанції компенсувати відсутність такого слухання на стадії розгляду справи у першій інстанції. З цього приводу Суд сформулював таку позицію – той факт, що провадження в суді другої інстанції було відкритим, не може компенсувати відсутність публічного слухання на нижчих рівнях юрисдикції, якщо межі апеляційного перегляду не передбачали можливості розглянути справу по суті [31, § 60]. Водночас якщо суд другої інстанції володіє повним рівнем юрисдикції, відсутність публічного слухання у нижчестоящому суді може бути у цьому разі компенсована [32].

З огляду на тему нашого дослідження привертає до себе увагу Постанова Великої Палати Європейського Суду у справі *Рамос Нуньєс де Карвальйо проти Португалії* [26], в якій надано оцінку перегляду судовим органом дисциплінарного провадження щодо судді, зокрема щодо дотримання гарантії публічного розгляду⁴.

Ця справа стосується трьох етапів дисциплінарного провадження щодо заявниці – громадянки Португалії Паули Крістіни Рамос Нуньєс де Карвальйо, судді першої інстанції, що призвели до накладення Вищою радою правосуддя (CSM) санкції у вигляді 180-денного відсторонення від виконання своїх обов'язків. Судова колегія Верховного суду (Верховний суд) розглянула та підтримала такі дисциплінарні рішення й покарання.

Заявниця подала заяву до Європейського Суду, в якій скаржилася на порушення п. 1 ст. 6 Конвенції через відсутність у неї доступу до незалежного та неупередженого суду, який має повноту юрисдикції, а також відсутність публічного розгляду справи. Щодо останнього вона стверджувала, що CSM та Верховний суд не проводили публічних слухань з її дисциплінарних справ.

⁴ Нагадаємо, що притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є питанням, яке охоплюється змістом поняття публічної служби у розумінні КАС.

Європейський Суд нагадав, що розгляд дисциплінарної справи у закритому порядку за згодою заінтересованої особи не порушує конвенційні вимоги, однак у цій справі заявниця наполягала на проведенні публічного слухання. Оскільки Верховний суд відхилив вимогу заявниці, Європейський Суд повинен перевірити, чи були у цій справі виняткові обставини, здатні виправдати відсутність слухання.

З урахуванням предмета, що мав значення при розгляді справи, а саме: наслідків можливих заходів покарання для життя та кар'єри відповідної особи, а також її фінансового стану, Суд вважає, що в контексті дисциплінарного провадження відмова у проведенні публічного слухання має бути винятковою мірою, належним чином обґрунтованою з урахуванням прецедентної практики конвенційних органів [26, § 210]. ЄСПЛ з'ясував, що влада Португалії не забезпечила дотримання гарантій проведення публічного слухання. Причини, зазначені Верховним судом, були недостатніми, щоб виправдати відмову заслухати свідка, якого заявниця просила допитати та свідчення якого, з погляду Європейського Суду, мали значення для справи. Ця відмова згодом призвела до обмеження можливостей заявниці обстоювати свою правову позицію [26, § 116].

Європейський Суд констатував, що питання призначення дисциплінарного покарання у справі заявниці не мали суто технічного характеру, а отже, вимагали проведення слухання, відкритого для контролю з боку громадськості. Суд також зазначив, що у справі оспоровалися факти і що покарання, призначене заявниці, передбачало значний ступінь суспільного осуду та могло негативно позначитися на її професійній честі й репутації. Отже, у справі було необхідним проведення публічного слухання, відкритого та доступного для заявниці; це дало б змогу ретельніше дослідити факти, щодо яких сторони не дійшли згоди [26, § 116, 211].

На завершення цього розділу наголосимо на тому, що усі держави – члени Ради Європи визнають принцип публічності. При цьому їхні законодавчі системи та судова практика виявляють певну різноманітність щодо його обсягу та способу впровадження, у тому числі стосовно проведення слухань. Водночас формальний аспект має другорядне значення порівняно з метою, що лежить в основі публічності, якої вимагає п. 1 ст. 6 Конвенції. Такою метою є забезпечення контролю за судовою владою з боку громадськості з тим, щоб гарантувати справедливий судовий розгляд [33, § 22, 27].

Висновки

КАС передбачає дві форми адміністративного судочинства – загальне позовне провадження і спрощене позовне провадження. Під останнім слід

розуміти форму судочинства, призначену для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення. Саме справами незначної складності законодавець вважає справи щодо спорів, які виникають із відносин публічної служби (за певними винятками), а це означає, що суди на цій підставі можуть надавати перевагу правилам спрощеного провадження при їх розгляді.

Обираючи між загальним і спрощеним позовним провадженням, суд першої інстанції має брати до уваги, що від результату вирішення цього важливого процесуального питання залежатиме як тривалість розгляду справи, так і те, якими процесуальними діями його буде наповнено. Так, для спрощеного позовного провадження пріоритетною процесуальною формою розгляду справи по суті є письмове провадження, яке не передбачає проведення судового засідання (усного слухання).

У певних випадках такий розгляд справи може призвести до ігнорування деяких гарантій справедливого суду, зокрема гарантії публічного судового розгляду. Остання зафіксована у п. 1 ст. 6 Конвенції та детально витлумачена ЄСПЛ. Надаючи здійсненню правосуддя прозорості, публічність сприяє досягненню мети означеної конвенційної норми, а саме: справедливості судового розгляду.

У низці рішень ЄСПЛ наголошено на тому, що право на публічний судовий розгляд слід розуміти, зокрема як право на «усне слухання». Водночас наявність виняткових обставин, пов'язаних із характером питань, що підлягають вирішенню судом, можуть виправдовувати відсутність публічного слухання. У кожному такому випадку суд повинен врахувати практику ЄСПЛ та належно обґрунтувати непроведення слухання.

Список використаних джерел

- [1] Конституція України : офіц. текст від 28.05.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 05.02.2025).
- [2] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 05.02.2025).
- [3] Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
- [4] Сkochиляс-Павлів О. В., Сало П. І. Особливості судового розгляду адміністративних спорів, що виникають з відносин публічної служби. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Т. 33(72). № 2. С. 15–19. <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2022.2/03>.
- [5] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 (ETS No. 005). URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG (last accessed: 15.04.2025).

- [6] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.04.2025).
- [7] Prytyka Y., Kravtsov S. Small Claims in Civil Procedure in Ukraine: Panacea or an Obstacle to Access Justice. *Revista Juridica Portucalense*. 2023. Spec. Issue. P. 375–407. [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(ne\)2023.ic-19](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(ne)2023.ic-19).
- [8] Висновок № 6(2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. URL: https://court.gov.ua/userfiles/vsn6_2004.pdf (дата звернення: 15.04.2025).
- [9] Висновок № 1(2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/r_1_2001_2001_11_23.pdf (дата звернення: 15.04.2025).
- [10] Marchenko O., Pysarenko N., Balakarjeva I. An Examination of the Administrative Courts of Ukraine in the Context of Understanding the Concept of "a Court Established by Law". *Access to Justice in Eastern Europe*. 2022. No. 5(2). P. 96–112. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.2-a000218>.
- [11] Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.04.2025).
- [12] Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text> (дата звернення: 15.04.2025).
- [13] Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 15.04.2025).
- [14] Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2015. 392 с.
- [15] Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія. Харків : Право, 2019. 248 с.
- [16] Kravtsov S., Serheieva A. Right to be heard as a part of due process of law in arbitration proceedings: current challenges and lessons for Ukraine. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution*. 2023. Vol. 5. No. 10. P. 221–239. <https://doi.org/10.52028/rbadr.v5i10.ART10.LU>.
- [17] Judgement of the European Court of Human Right of 12 April 2006 in case of Martinie v. France, application No. 58675/00. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-73196> (last accessed: 15.04.2025).
- [18] Rašić M. Absence of an Oral Hearing in Administrative Disputes: A Comparative Analysis of Slovenia and Croatia. *Central European Public Administration Review*. 2023. Vol. 21. No. 2. P. 141–164. <https://doi.org/10.17573/cepar.2023.2.07>.
- [19] Kamber K. The Right to a Fair Online Hearing. *Human Rights Law Review*. 2022. Vol. 22, issue 21. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac006>.
- [20] Judgement of the European Court of Human Right of 20 January 2009 in case of Güvez v. Turkey (Application No. 70337/01). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90700> (last accessed: 15.04.2025).

- [21] Judgement of the European Court of Human Right of 8 February 2005 in case of Miller v. Sweden (Application No. 55853/00). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-68178> (last accessed: 15.04.2025).
- [22] Judgement of the European Court of Human Right of 12 November 2002 in case of Döry v. Sweden (Application No. 28394/95). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60737> (last accessed: 15.04.2025).
- [23] Judgement of the European Court of Human Right of 19 February 1998 in case of Allan Jacobsson v. Sweden (No. 2) (Application No. 8/1997/792/993). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58133> (last accessed: 15.04.2025).
- [24] Judgement of the European Court of Human Right of 25 April 2002 in case of Varela Assalino v. Portugal (Application No. 64336/01). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-43416> (last accessed: 15.04.2025).
- [25] Judgement of the European Court of Human Right of 24 June 1993 in case of Schuler-Zraggen v. Switzerland (Application No. 14518/89). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57840> (last accessed: 15.04.2025).
- [26] Judgement of the European Court of Human Right of 6 November 2018 in case of Ramos Nunes de Carvalho e Sá V. Portugal (Applications nos. 55391/13, 57728/13 and 74041/13). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187507> (last accessed: 15.04.2025).
- [27] Judgement of the European Court of Human Right of 12 July 2001 in case of Malhous v. Czech Republic (Application No. 33071/96). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57840> (last accessed: 15.04.2025).
- [28] Judgement of the European Court of Human Right of 7 December 2010 in case of Andersson v. Sweden (Application No. 17202/04). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-604> (last accessed: 15.04.2025).
- [29] Judgement of the European Court of Human Right of 23 February 1994 in case of Fredin v. Sweden (Application No. 18928/91). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57867> (last accessed: 15.04.2025).
- [30] Judgement of the European Court of Human Right of 5 June 2014 in case of Margaretić v. Croatia (Application No. 16115/13). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-144367> (last accessed: 15.04.2025).
- [31] Judgement of the European Court of Human Right of 23 June 1981 in case of Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium (Application No. 6878/75; 7238/75). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57522> (last accessed: 15.04.2025).
- [32] Judgement of the European Court of Human Right of 8 January 2004 in case of A. v. Finland (Application No. 44998/98). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23680> (last accessed: 15.04.2025).
- [33] Judgement of the European Court of Human Right of 8 December 1983 in case of Pretto and Others v. Italy (Application No. 7984/77). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-57561> (last accessed: 15.04.2025).

References

- [1] Constitution of Ukraine. (1996, June). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
- [2] Law of Ukraine No. 2747-IV "The Code of Administrative Proceedings of Ukraine". (July 6, 2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
- [3] Tsurkan, M.I. (2010). *Legal Regulation of Public Service in Ukraine. Peculiarities of Judicial Review of Disputes*. Kharkiv: Pravo.

- [4] Skochyliias-Pavliv, O.V., & Salo, P.I. (2022). Features of Judicial Proceedings of Administrative Disputes Arising from Public Service Relations. *Scientific notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. Series: Juridical Sciences*, 33((72), 2), 15-19. <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2022.2/03>.
- [5] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 (ETS No. 005). Retrieved from https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.
- [6] Law of Ukraine No. 1700-VII "On Prevention of Corruption". (October 14, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
- [7] Prytyka, Y., & Kravtsov, S. (2023). Small Claims in Civil Procedure in Ukraine: Panacea or an Obstacle to Access Justice. *Revista Juridica Portucalense*, Spec. Issue, 375-407. [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(ne\)2023.ic-19](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(ne)2023.ic-19).
- [8] Opinion No. 6 (2004) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement as adopted by the CCJE at its 5th meeting (Strasbourg, 22-24 November 2004). Retrieved from <https://rm.coe.int/168074752d>.
- [9] Opinion No. 1(2001) Of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges (Recommendation No. R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges and the relevance of its standards and any other international standards to current problems in these fields). Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747830>.
- [10] Marchenko, O., Pysarenko, N., & Balakarieva, I. (2022). An Examination of the Administrative Courts of Ukraine in the Context of Understanding the Concept of "a Court Established by Law". *Access to Justice in Eastern Europe*, 5(2), 96-112. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.2-a000218>.
- [11] Law of Ukraine No. 475/97-VR "Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, the First Protocol and Protocols Nos. 2, 4, 7 and 11 to the Convention". (July 17, 1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- [12] Law of Ukraine No. 1906-IV "On International Treaties of Ukraine". (June 29, 2004). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.
- [13] Law of Ukraine No. 3477-IV "On the Fulfillment of Decisions and Application of Practice of the European Court of Human Rights". (February 23, 2006). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
- [14] Kozyubra, M.I. (Ed.). (2016). *General Theory of Law*. Kyiv: Vaite
- [15] Pysarenko, N.B. (2019). *Principles of Administrative Proceedings (Modern Ukrainian Context)*. Kharkiv: Pravo.
- [16] Kravtsov, S., & Serheieva, A. (2023). Right to be heard as a part of due process of law in arbitration proceedings: current challenges and lessons for Ukraine. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution*, 5(10), 221-239. <https://doi.org/10.52028/rbadr.v5i10.ART10.LU>.
- [17] Judgment of the European Court of Human Rights (April 12, 2006) in the case of Martinie v. France (Application No. 58675/00). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-73196>.

- [18] Rašić, M. (2023). Absence of an Oral Hearing in Administrative Disputes: A Comparative Analysis of Slovenia and Croatia. *Central European Public Administration Review*, 21(2), 141-164. <https://doi.org/10.17573/cepar.2023.2.07>.
- [19] Kamber, K. (2022). The Right to a Fair Online Hearing. *Human Rights Law Review*, 22(21). <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac006>.
- [20] Judgement of the European Court of Human Right (January 20, 2009) in case of Güvez v. Turkey (Application No. 70337/01). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90700>.
- [21] Judgement of the European Court of Human Right (February 8, 2005) in case of Miller v. Sweden (Application No. 55853/00). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-68178>.
- [22] Judgement of the European Court of Human Right (November 12, 2002) in case of Döry v. Sweden (Application No. 28394/95). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60737>.
- [23] Judgement of the European Court of Human Right (February 19, 1998) in the case of Allan Jacobsson v. Sweden (No. 2) (Application No. 8/1997/792/993). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58133>.
- [24] Judgement of the European Court of Human Right (April 25, 2002) in the case of Varela Assalino v. Portugal (Application No. 64336/01). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-43416>.
- [25] Judgement of the European Court of Human Right (June 24, 1993) in the case of Schuler-Zraggen v. Switzerland (Application No. 14518/89). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57840>.
- [26] Judgement of the European Court of Human Right (November 6, 2018) in the case of Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal (Applications Nos. 55391/13, 57728/13 and 74041/13). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187507>.
- [27] Judgement of the European Court of Human Right (July 12, 2001) in the case of Malhous v. Czech Republic (Application No. 33071/96). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57840>.
- [28] Judgement of the European Court of Human Right (December 7, 2010) in the case of Andersson v. Sweden (Application No. 17202/04). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-604>.
- [29] Judgement of the European Court of Human Right (February 23, 1994) in the case of Fredin v. Sweden (Application No. 18928/91). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57867>.
- [30] Judgement of the European Court of Human Right (June 5, 2014) in the case of Margaretić v. Croatia (Application No. 16115/13). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-144367>.
- [31] Judgement of the European Court of Human Right (June 23, 1981) in the case of Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium (Applications Nos. 6878/75, 7238/75). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57522>.
- [32] Judgement of the European Court of Human Right (January 8, 2004) in the case of A. v. Finland (Application No. 44998/98). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23680>.
- [33] Judgement of the European Court of Human Right (December 8, 1983) in the case of Pretto and Others v. Italy (Application No. 7984/77). Retrieved from <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-57561>.

Ірина Миколаївна Балакаре́ва

кандидатка юридичних наук, доцентка
доцентка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна
e-mail: i.m.balakaryeva@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0001-8312-0216

Олена Олександрівна Марченко

кандидатка юридичних наук, доцентка
доцентка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна
e-mail: o.o.marchenko@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0002-6988-2430

Iryna M. Balakarieva

Ph.D. in Law, Assistant Professor
Assistant Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine
i.m.balakaryeva@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0001-8312-0216

Olena O. Marchenko

Ph.D. in Law, Assistant Professor
Assistant Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine
o.o.marchenko@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0002-6988-2430

Рекомендоване цитування: Балакаре́ва І. М., Марченко О. О. Окремі аспекти забезпечення права на справедливий суд при розв'язанні спорів, що виникають із відносин публічної служби. *Проблеми законності*. 2025. Вип. 169. С. 106–123. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.169.329820>.

Suggested Citation: Balakarieva, I.M., & Marchenko, O.O. (2025). Some Aspects of Ensuring the Right to a Fair Trial in the Resolution of Disputes Arising from Public Service Relations. *Problems of Legality*, 169, 106-123. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.169.329820>.

Статтю подано / Submitted: 05.04.2025
Доопрацьовано / Revised: 10.05.2025
Схвалено до друку / Accepted: 30.06.2025
Опубліковано / Published: 02.07.2025