

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

PECULIARITIES OF APPLICATION OF ECHRDECISIONS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Бондаренко А.В., юрист II категорії кафедри адміністративного права та процесу
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню особливостей застосування рішень Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві. Так, у публікації проаналізовано місце та роль судової практики Європейського суду з прав людини в сфері адміністративного процесу. Вивчається її вплив на питання дотримання процесуальних строків, а також прав людей на свободу мирних зібрань та доступ до інформації. Проаналізовано потенційні шляхи вдосконалення національного адміністративного процесу крізь призму судових рішень Європейського суду з прав людини.

В умовах інтеграційних та глобалізаційних процесів у світі формується міжнародна система охорони та захисту прав і свобод. Однією з таких міжнародних інституцій, яка насамперед має забезпечити охорону і належний захист прав є Європейський суд з прав людини. Тому видається однозначним роль цього органу як міжнародного суду. Одним із наслідків таких процесів стало формування європейських стандартів адміністративного судочинства, які мають складати мінімальний рівень забезпечення прав особи в судовому процесі. Вони мають носити не декларативний характер, а бути ефективними та реальними гарантіями при вирішенні справ вітчизняними адміністративними судами. Одним із ключових таких принципів є дотримання розумних строків.

Важливе місце в розвитку національної системи права буде займати практика Європейського суду з прав людини, яка впливає на сучасні тенденції розвитку адміністративної юстиції в контексті поширення інформації у мережі Інтернет та в сфері захисту права на свободу мирних зібрань, що є одним із ключових у сучасності суспільстві.

Комплексний аналіз судових рішень Європейського суду з прав людини, що стосуються адміністративного судочинства, дає підстави зробити висновок, що більшість порушених прав є наслідком існування суттєвих законодавчих прогалин. Проте практика Суду також призводить до суттєвих законодавчих змін, що стосуються імплементації рішень в національне законодавство, зокрема зміни внесені до Кодексу адміністративного судочинства у 2018 році, які в більшій мірі обумовлені впливом практики Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, захист прав, судові рішення, адміністративне судочинство.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the application of the decisions of the European Court of Human Rights in administrative proceedings. Thus, the publication analyzes the place and role of the judicial practice of the European Court of Human Rights in the field of administrative proceedings. Its impact on the issue of compliance with procedural terms, as well as people's rights to freedom of peaceful assembly and access to information is studied. Potential ways of improving the national administrative process are analyzed through the prism of court decisions of the European Court of Human Rights.

In the conditions of integration and globalization processes in the world, an international system of protection and protection of rights and freedoms is being formed. The European Court of Human Rights is one of such international institutions, which should primarily ensure the protection and proper protection of rights. Therefore, the role of this body as an international court seems unambiguous. One of the consequences of such processes was the formation of European standards of administrative proceedings, which should constitute the minimum level of protection of individual rights in the judicial process. They should not be declarative in nature, but should be effective and real guarantees when cases are resolved by domestic administrative courts. One of the key such principles is compliance with reasonable deadlines.

An important place in the development of the national legal system will be occupied by the practice of the European Court of Human Rights, which affects the current trends in the development of administrative justice in the context of the dissemination of information on the Internet and in the field of protection of the right to freedom of peaceful assembly, which is one of the key issues in modern society.

A comprehensive analysis of court decisions of the European Court of Human Rights concerning administrative proceedings gives reason to conclude that the majority of violated rights are the result of the existence of significant legislative gaps. However, the practice of the Court also leads to significant legislative changes related to the implementation of decisions in national legislation, in particular, changes made to the Code of Administrative Procedure in 2018, which are largely due to the influence of the practice of the European Court of Human Rights.

Key words: European Court of Human Rights, protection of rights, court decisions, administrative proceedings.

Питання юридичної природи та ролі рішень Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ) є актуальним і вкрай важливим для багатьох держав-учасниць Європейської конвенції з прав людини, точно так само, як важливе питання виконання рішень Європейського суду державами на внутрішньодержавному рівні. Цілком очевидно, що недостатньо одного лише рішення, винесеного будь-яким органом; необхідно, щоб дане рішення виконувалося. Цей факт нерідко викликає певні проблеми і складнощі, так як в міжнародному праві діє принцип суверенної рівності держав. Таким чином, виконання рішень Європейського суду є питанням, що відноситься як до правової, так і до політичної сфери.

Прецедентний характер рішень, що виносяться ЄСПЛ, став чинити значний вплив на національні правові системи держав. Країни Ради Європи постійно вносять коректування в своє законодавство і правозастосовну практику за підсумками розгляду скарг в Європейському Суді.

Тим не менш, в державах-учасницях ЄСПЛ виникали часті дискусії з приводу того, що ж включати в обсяг

поняття прецедентної практики ЄСПЛ. Так, загальноприйнятою вийшла думка, що такими рішеннями є постанови палат по суті справи, про виключення скарги зі списку (про зняття справи зі слухання) і рішення щодо прийнятності скарги. Прийняті ж ЄСПЛ численні проміжні рішення за своїм характером не можуть розглядатися в якості джерел права, оскільки вони не наділені якістю нормативності, не вносять змін до правової системи і не змінюють зміст права [1, с. 154]

З одного боку, постанова або рішення ЄСПЛ ухвалюється за підсумками вирішення конкретного спору, тому саме по собі є обов'язковим *inter partes*. З іншого боку, в такому рішенні зазвичай формулюється (або відтворюється раніше сформульована) правова позиція ЄСПЛ, що представляє собою форму загальнообов'язкового (для всіх держав-учасниць Конвенції, а не тільки сторін спору) тлумачення відповідного положення Конвенції [2].

Правові позиції ЄСПЛ, під якими ми можемо розуміти загальнообов'язкове тлумачення положень Конвенції, що міститься в правозастосовних актах Суду, обов'язкові для

національної правозастосовної практики. Так, до прикладу, рішення ЄСПЛ мають велике значення для правосуддя в Україні, оскільки демонструють доступність юридичної допомоги для кожного, хто вважає, що його права було порушено чи не захищено належним чином, і являють собою поступовий і поступальний розвиток самого уявлення про належне правосуддя, про той його рівень, який повинен забезпечити держава для ефективного захисту прав кожного [2].

Тим не менш, варто відзначити, що застосування стандартів та принципів ЄСПЛ в українській практиці є питанням, пов'язаним із більш загальним аспектом, а саме із місцем (а відповідно, і порядком застосування) норм міжнародного права у національній правовій системі України.

Окрему увагу слід приділити додержанню строків в адміністративному судочинстві. Строк є предметом дослідження багатьох галузей науки. Строк як правова категорія визначається в аспекті моменту часу або часових меж реалізації суб'єктивного права та виконання обов'язку з початком чи закінчення якого закон пов'язує настання певних правових наслідків.

Відповідно до ч. 1 ст. 118 КАС України, під процесуальними строками необхідно розуміти встановлені законом чи судом строки, в межах яких вчиняються процесуальні дії [3].

На підставі аналізу легального визначення процесуальних строків, яке міститься у вказаній статті КАС України, можна виокремити наступні ознаки цього поняття, зокрема:

- вони встановлюються судом або визначаються законом;

- одиницею виміру процесуальних строків є певний період часу – роки, місяці, дні, години чи подія, що повинна обов'язково настати (ч. 2 ст. 118 КАС України). Крім того, поширеним є формулювання «розумний строк»;

- процесуальні строки мають встановлені часові межі: початок та закінчення, виключно в яких (крім випадку, якщо причини пропуску не визнані поважними) може бути здійснені суб'єктивне право, процесуальні дії або виконуватися обов'язок. Або є певним моментом часу, з настанням якого пов'язане виникнення певних правових наслідків.

Тлумачення цього поняття є вкрай важливим у контексті розуміння європейських стандартів адміністративного судочинства, адже стандарт розумного строку є одним із ключових у цій системі.

В науці адміністративного права також визначено поняття «розумний строк». Зокрема, Л. В. Тацій визначає розумний строк як найкоротший строк розгляду та вирішення справи, обумовлений поведінкою учасників та складністю адміністративної справи, який є достатнім для надання своєчасного, тобто без невинуватих зволікань захисту порушених прав у судовому порядку при вирішенні публічно-правових спорів [4, с. 37].

Однією з причин, що викликали появу законодавчих новел про розумність строків у адміністративному процесі, є проблема надзвичайно тривалих термінів судочинства в національних судах, що неодноразово було в тому числі і предметом розгляду ЄСПЛ.

Крім того рішення ЄСПЛ у справі «Гінчо проти Португалії» зазначає, що на держав-учасниць Ради Європи покладається обов'язок з організації внутрішньої правової системи таким способом, щоб було забезпечено вимоги, що стосуються судового розгляду справи впродовж розумного строку з дотриманням вимог передбачених п. 1 ст. 6 Європейської конвенції [5].

Виходячи з аналізу практики ЄСПЛ, можна зробити висновок, що під «розумним строком» розуміється період, що дозволяє уникнути надмірної необгрунтованої затримки при розгляді справи.

В умовах швидкого розвитку інформаційного суспільства, що супроводжується появою нових техноло-

гій з'являються нові види суспільних відносин об'єктом яких є інформація. У сучасному світі інформація відіграє надзвичайно важливу роль, визначаючи існуючу дійсність і проникаючи в усі сфери життєдіяльності людини. Завдяки появі різних систем телекомунікації та зв'язку, джерел зберігання і способів обміну даними, інформація стає необхідним елементом забезпечення діяльності держав, юридичних і фізичних осіб. А однією із базових основ демократичного суспільства є доступ до публічної інформації.

Вперше рішення ЄСПЛ щодо права на доступ до публічної інформації було ухвалено у 1987 році у справі «Леандер проти Швеції» [6]. Фактично правова позиція зроблена Європейським судом з прав людини в зазначеній справі стала стандартом в сфері регулювання права на доступ до публічної інформації.

Зокрема, суд зазначив, що права на свободу одержання інформації, в більшості випадків, забороняє орган виконавчої влади встановлювати обмеження щодо отримання інформації, яку інші особи можуть чи бажають повідомити йому. Стаття десята Європейської конвенції не покладає на Уряд обов'язку щодо повідомлення такої інформації приватній особі та не надає останній право на доступ до реєстру, в якому міститься інформація про особистий стан такої особи.

З цього випливає, що Європейський суд з прав людини безпосередньо вказав, що Європейською конвенцією не передбачено зобов'язання держави забезпечувати доступ до інформації, що перебуває у її володінні.

Надалі у 1998 році ЄСПЛ ухвалив рішення у справі «Гуерра та інші проти Італії» [7]. Дана справа стосувалася про неповідомлення органами державної влади та органами місцевого самоврядування громадськості з приводу настання можливих ризиків на довкілля, в тому числі на життя та здоров'я населення у зв'язку з діяльністю хімічного заводу.

У цьому рішенні Європейським судом з прав людини було зроблено наступний висновок: «одним із головних способів захисту здоров'я та благополуччя населення, де наявний ризик негативного впливу на суспільство є інформування громадськості. Право передбачене статтею 10 Європейської конвенції повинно включати та тлумачитись в контексті права громадськості на отримання інформації від органів державної влади чи органів місцевого самоврядування про можливе завдання негативного впливу на довкілля, який спричинений індустріальною чи іншою діяльністю, яка може створювати відповідні загрози».

Після цього рішення, стаття десята Європейської конвенції включає не тільки позитивний обов'язок держави робити доступною інформації щодо питань, які стосуються впливу на навколишнє природне середовище, а й зобов'язання стосовно збирання, обробки та поширення відповідної інформації, яка за своїм змістом та природою не може бути доведена до відома населення іншим способом. Однак ухвалюючи рішення ЄСПЛ застосував ті ж положення що й в справі «Леандер проти Швеції», однак 8 із 10 суддів Європейського суду з прав людини висловили окремі думки, які підтверджують порушення ст. 10 Європейської конвенції [8, с. 64].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що ст. 10 Європейської конвенції реалізує запобіжну та попереджувальну функцію щодо можливого порушення інших основоположних прав людини, зокрема таких як права на життя та права на повагу і сімейного та приватного життя.

Особливої уваги з огляду на розвиток українського громадського суспільства заслуговує право на свободу мирних зібрань, яке закріплене статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Р. С. Мельник пропонує розуміти під свободою мирних зібрань право людей навмисно та тимчасово бути присут-

німи в громадському місці з метою висловлення спільних інтересів. Свобода зібрань є найважливішим компонентом демократичного суспільства. Захисту підлягають лише мирні зібрання [9, с. 34].

Адміністративні суди згідно із п. 4 ч. 5 ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства [3] ухвалюють рішення про встановлення обмежень права на свободу мирних зібрань (демонстрації, мітинги, збори, походи, тощо). Тому особливу увагу необхідно звернути на європейські стандарти реалізації права на свободу мирних зібрань та проаналізувати відповідну практику Європейського суду з прав людини.

Втручання держави при реалізації права на мирні зібрання може бути виправданим виключно за наявності одночасно трьох умов:

1) втручання передбачене положеннями законодавства. Такі законні обмеження права на мирні зібрання, Європейським судом з прав людини при вирішенні справ стосовно порушення ст. 11 Європейської конвенції застосовує концепцію «законності», тобто висувуються вимоги до якості самого закону (відсутності свавілля, передбачуваності тощо), так само як і в формулювання «встановлені законом» або «відповідно до закону», які передбачені ст. ст. 9, 10 Європейської конвенції;

2) втручання є необхідним в демократичному суспільстві;

3) втручання переслідує легітимну мету (застосовується для запобігання злочинам та заворушенням та для захисту прав і свобод інших осіб, охорони моралі чи здоров'я, здійснюється в інтересах громадської чи національної безпеки) [10, с. 99].

У справі «Сіссе проти Франції» суд вважав обґрунтованим втручання в свободу зборів і в примусове завершення голодування громадянки Сенегалу, у якій за два місяці істотно погіршилося здоров'я [11].

Маніфестанти мають право приховувати обличчя на публічному заході. Можливість демонстрантам приховувати обличчя і використовувати маски на зборах сприяє забезпеченню громадської безпеки. Хоча, з одного боку, влада побоюється, що радикально налаштовані учасники можуть скоїти злочини, будучи впевнені, що їх не ідентифікують, але, з іншого боку, маски використовуються для вираження думки учасниками зібрання [9, с. 136].

До категорії «мирні зібрання» (п. 1 ст. 11 Європейської конвенції) входять як і зібрання у громадських місцях так і закриті зібрання, а також публічні процесії та збори у спеціально встановлених для цього місцях. Крім того, варто також зазначити, що стаття 11 Європейської конвенції пов'язана з іншими статтями даного міжнародного нормативно-правового акту [10, с. 100–101].

Для більш повної ілюстрації тісного взаємозв'язку права на мирні зібрання та іншими правами особи передбаченими положеннями Європейської конвенції необхідно дослідити прецедентну практику Європейського суду з прав людини у зазначеній сфері. Так, в рішенні ЄСПЛ у справі «Фогт проти Німеччини», судом було зроблено висновок, що однією з цілей свободи об'єднання та зібрань, гарантованих ст. 11 є захист особистих думок, право на який закріплений у ст. 10 Європейської конвенції [12].

Однією з гарантій ефективного та справедливого захисту прав людини в адміністративному судочинстві є закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України зрозумілої та відкритої процедури розгляду спорів особи з суб'єктами владних повноважень, а також готовність бути надійним та чітко визначеним механізмом захисту прав та свобод людини [13, с. 3].

Як попередньо було зазначено прецедентна практика Європейського суду з прав людини застосовується в адміністративному судочинстві України.

Однак, як зазначає М. Кравчук низка положень Кодексу адміністративного судочинства прийняті під

впливом Європейського суду з прав людини та використовують термінологію, що міститься в його рішеннях, зокрема: прийняття рішення суб'єктом владних повноважень в розумний строк (свочасність прийняття рішення); неупередженість (безсторонність); відповідність повноважень легітимній меті; дотримання принципу пропорційності; дотримання принципу рівності перед законом; запобігання суб'єктом владних повноважень несправедливої дискримінації; врахування права особи на прийняття рішення суб'єктом владних повноважень [14, с. 19].

Тому на підставі вищезгаданого можна зробити висновок, що Європейський суд з прав людини – це міжнародний судовий орган, основною метою функціонування якого слугує розгляд скарг, що стосуються порушень прав людини на міжнародному рівні. Європейські стандарти адміністративного судочинства складають мінімальний рівень забезпечення прав особи в судовому процесі, а також наявність характерних особливостей їхнього застосування при розгляді адміністративних справ. Для нашої держави є необхідним врахування здобутків європейських держав в сфері судового захисту порушених прав особи у відносинах з органами публічної влади.

Дотримання розумних строків віднесено законодавцем до основних принципів адміністративного судочинства. При цьому пріоритетним є формулювання саме розумних строків, що дозволяє оцінювати діяльність суб'єктів владних повноважень та надає можливість при встановленні порушень в їх діяльності виплачувати компенсації громадянам права яких було порушено.

Аналізуючи рішення Європейського суду з прав людини в сфері порушення права на доступ до публічної інформації можна прийти до висновку, що на сьогодні реформування в сфері адміністративного судочинства повинно відповідати актуальним змінам міжнародного права в сфері свободи інформації, зокрема щодо поширення інформації в мережі Інтернет.

Прецедентна практика Європейського суду з прав людини в сфері захисту права на свободу мирних зібрань, оскільки вона є потужним імпульсом розвитку національного законодавства, рішення адміністративного суду про заборону чи обмеження у реалізації особи права на свободу мирних зібрань є підставою для скасування відповідного рішення та визнання його неправомірним. Важливість значення якої пояснюється тим що проекти та чинні нормативно-правові акти повинні постійно перевірятися на предмет їхньої відповідності практиці ЄСПЛ.

Рішення Європейського суду з прав людини є підґрунтям для проведення аналізу та дослідження чинних законодавчих актів, які безпосередньо чи опосередковано відносять до питань реалізації особами права на свободу мирних зібрань.

Проте, незважаючи на явні недоліки в чинному законодавстві в сфері проведення та організації мирних зібрань залишена поза увагою необхідність вирішення зазначеного питання парламентом.

У цілому проаналізувавши прецедентну практику Європейського суду з прав людини можна прийти до висновку, що майже з усіх обставин справ, що розглядаються судом, вбачається, що порушення права заявника відбувається в результаті недосконалості або прогалин, які містяться в законодавчих актах чи взагалі відсутності належного нормативно-правового акту.

Незважаючи на певні недоліки та прогалини у вітчизняному законодавстві, все ж варто зробити висновок про позитивний вплив прецедентної практики Європейського суду з прав людини на захист прав та свобод людини в адміністративному судочинстві України.

На сьогодні напрямки вдосконалення адміністративного судочинства є:

1) побудова та реалізація адміністративно-правових відносин на основі поваги, довіри та законності; 2) здій-

снення адміністративного судочинства на засадах демократичних принципів; 3) застосування Європейської конвенції та використання прецедентної практики Європейського суду з прав людини при вирішенні публічно-правових спорів.

Вдосконалення адміністративної юстиції з урахуванням відповідних європейських стандартів сприятиме зменшенню кількості скарг та звернень громадян України до Європейського суду з прав людини та зростання рівня довіри суспільства до судової гілки влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хорошковська Д.Ю. Роль судової практики в системі джерел права України. Другі юридичні читання : збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції 18 травня 2005 р. К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2005. 153–156 с.
2. Європейський суд з прав людини. URL: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/2b783bff-39c9-455c-b7cf821056bf32ab/0/> (дата звернення 15.07.2023).
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 20 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.07.2023).
4. Тацій Л. В. Категорія «розумний строк» в адміністративному судочинстві: поняття та правова природа. Публічне право. 2014. № 1 (13). 36–41 с.
5. Берназюк Я. О. Право на доступ до судового захисту в контексті дотримання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ. Судово-Юридична газета. 2018. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/123832-pravo-na-dostup-do-sudovogozakhistu-v-konteksti-dotrimannya-strokov-zvernennya-do-sudu-praktika-yespl> (дата звернення: 20.07.2023).
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Леандер проти Швеції» (заява № 9248/81) від 26.03.1987 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57519> (дата звернення: 20.07.2023).
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гуерра та інші проти Італії» (заява № 14967/89) від 19.02.1998 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58135> (дата звернення: 20.07.2023).
8. Нестеренко О. Інформація в Україні: право на доступ. Харків: видавництво «Акта», 2012. 64 с.
9. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. 168 с.
10. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К., 2015. 276 с.
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сіссе проти Франції» (заява № 51346/99) від 09.04.2002 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001pdf>. (дата звернення: 22.07.2023).
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Фогт проти Німеччини» (заява № 17851/91) від 26.09.1995 року. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461437/2461437.htm> (дата звернення: 23.07.2023).
13. Пасенюк О. Адміністративне судочинство: стан та напрямки розвитку. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2011. № 3. 3–18 с.
14. Кравчук М. Вплив Європейського суду з прав людини на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у адміністративному судочинстві України. Актуальні проблеми правознавства. 2018. Вип. 3 (15). 18–22 с.