



ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ

ІЛЬКОВ Василь Васильович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри загально правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

УДК 342.9: 341.6

В статті досліджено поняття і особливості практики Європейського суду по правам людини як джерела права в адміністративному судопроизводстві. Суддя в Україні застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерело права. При застосуванні національними судами практики ЄСПЧ найбільш важливими питаннями є правильне і точне застосування норм-принципів, які сформульовані Європейським судом по правам людини і можуть бути використані національними судами.

Ключові слова: джерело права, практика Європейського суду по правам людини, рішення Європейського суду по правам людини, адміністративне судопроизводство, «верховенство права»

9 листопада 1995 Україна стала членом Ради Європи. Набуття членства у Раді Європи є одним з найбільш важливих кроків та необхідним критерієм для інтеграції та вступу до Європейського Співтовариства.

Саме європейські інтеграційні процеси стали ключовими напрямками подальшого здійснення правової реформи в Україні, реформування системи судопроизводства, запровадження основних фундаментальних принципів та стандартів на основі положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, реалізації принципів «верховенства права» та «права на справедливий суд», створення ефективного механізму захисту прав свобод та інтер-

есів особи з боку органів публічної влади через запровадження системи адміністративних судів та застосування судами положень Конвенції та практики Європейського суду з прав людини як джерела права.

Актуальність питання застосування положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду полягає також і в рецепції саме у положення Кодексу адміністративного судочинства положень Європейської Конвенції та внесені поняття принципу «верховенства права», «розумного строку розгляду спору», «відповідності повноважень законній меті», «неупередженості», «рівності особи з суб'єктом владних повноважень у процесі», «дотримання принципу пропорційності» у безпосереднє відправлення правосуддя під час розгляду справ адміністративною юрисдикцією.

Проблематикою дослідження питання судового оскарження земельних спорів приділялась увага в працях таких науковців та практиків: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Н.Є. Блажівської, Л.М. Волкової, К.Ю. Ісмаилова, К. Ю. В.В. Кисіля, А.М. Клочка, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, Н.С. Кульчицького, Ю.С. Педька, П.В. Пушкаря, Ю.М. Старилова Т.І. Фулей, С.В. Шевчука та інших.

Метою цієї статті виступає дослідження поняття та особливостей практики Європейського суду з прав людини (живається

по тексту – ЄСПЛ) як джерела права в адміністративному судочинстві, а також принципів та положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які використовуються в адміністративному судочинстві, та які тлумачить Європейський суд з прав людини у своїй практиці.

У правозастосовній практиці та у наукових дослідженнях поняття практики Європейського суду з прав людини як «джерела права» використовується з певними особливостями, саме тому важливо дослідити місце та роль цього джерела права під час здійснення адміністративного судочинства, а також взаємозв'язок практики ЄСПЛ з іншими джерелами права.

Для того, щоб зрозуміти сутність та природу рішень Європейського суду з прав людини, слід насамперед з'ясувати статус цього органу, який діє у системі Ради Європи. Свої завдання ЄСПЛ здійснює шляхом розгляду і вирішення конкретних справ (заяв), прийнятих до провадження на основі заяв (визнаних прийнятними), поданих фізичною особою, неурядовою організацією або групою приватних осіб.

Слід зазначити, що кількість заяв, які надходять до Європейського суду з прав людини від усіх країн-учасниць, щороку зростає. Можливо, це пов'язано з тим, що громадяни не задоволені результатами національних судових розглядів, і їм нічого не залишається, як звернутися до Європейського суду [7, с. 119].

Після того, як Україна стала членом Ради Європи 9 листопада 1995 року, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і протоколи до були ратифіковані тільки Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. Згідно з положеннями статті 1 цього Закону, Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 46 Конвенції про за-

хист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції [2].

Конвенція є живим документом, який має тлумачитися у світлі сьогоденних реалій, а за роки, що минули з часу прийняття Конвенції, відносини набули очевидного розвитку в багатьох сферах, Суд у контексті змінених поглядів у суспільстві на правовий захист, який має надаватися фізичним особам у їхніх стосунках з державою, поширив сферу застосування пункту 1 статті 6 на спори між громадянами та державними органами [3].

Загальноправовий режим щодо дії міжнародних договорів встановлений у положеннях статті 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (тобто ратифіковані), є частиною національного законодавства України [1].

Виходячи з положень статті 9 Конституції України, статті 26 Віденської конвенції, статей 15, 19 Закону № 1906-IV, міжнародно-правовий принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань, при здійсненні правосуддя важливо враховувати, що існує пріоритет міжнародного договору України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, над національним законом та іншими актами законодавства, крім Конституції України. Тобто якщо таким міжнародним договором встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України.

Крім того, у правозастосовній практиці суд застосовує положення Конституції України як норми прямої дії. При цьому суд не може, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закон чи міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України (п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Кон-

ституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року).

Хоча ратифікацію Конвенції і було здійснено згідно з Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР, проте положення Конвенції набрали чинності для держави – України, тільки з 11.09.1997 р. – після передачі ратифікаційної грамоти на зберігання Генеральному секретареві Ради Європи відповідно до статті 59 Європейської Конвенції.

У подальшому 03.05.2002 було ратифіковано Протоколи № 13 (Закон № 318-IV від 28.11.2002 р.), Протокол № 14 (Закону № 3435-IV від 09.02.2006, який набрав чинності з 01.06.2010 року).

Важливо зазначити, що протоколи до Європейської Конвенції є невід'ємною частиною Конвенції та входять до її тексту.

Одним з найбільш вагомих кроків щодо реалізації положень Конвенції та інституцій Ради Європи стало прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.03.2006 року за № 3477-IV.

У статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. Тобто під час розгляду справи по суті, обґрунтуванні, дослідженні обставин по справі та тлумаченні положень чинного законодавства України національний суд використовує положення Конвенції та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. У кожному судовому рішенні посилання на практику Європейського суду здійснюється через статтю 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.03.2006 року за № 3477-IV.

Окрім того, стаття 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV передбачає застосування судами Конвенції та практики ЄСПЛ як джерела права, а стаття 18 цього Закону визначає порядок посилання на Конвенцію та практику Суду. При цьому варто зауважити, що йдеться саме про «практику Суду» у зна-

ченні, розкритому у статті 1 цього Закону, тобто практику ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини, а не лише про рішення щодо України. Важливо зазначити, що у Законі № 3477-IV немає положень, які б забороняли застосовувати рішення чи ухвали ЄСПЛ, постановлені щодо інших країн [10, с. 6].

Також, варто звернути увагу на положення Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 №7, де встановлено, що у мотивувальній частині рішення, винесеного адміністративним судом, можуть також використовуватися посилання на рішення Європейського суду з прав людини. Суди повинні мати на увазі, що саме лише посилання в мотивувальній частині на положення законодавства без належного наведення мотивів застосування певних норм права або незастосування інших норм, на які посилається сторона при обґрунтуванні своїх вимог, не може вважатися належною юридичною кваліфікацією [4]. Таким чином під час написання рішення, суд обґрунтовує посилання на рішення ЄСПЛ у кожній справі так, як виривання з контексту рішення Європейського суду певних положень може призвести до невідповідності обставин справи розглянутої заяви Європейським судом та обставин справи, яку розглядає національний суд. За таких «штучних цитувань» зміст рішень (практики) ЄСПЛ може бути нівельованим.

У той же час, наведення закритого переліку можливих випадків застосування практики ЄСПЛ не завжди є послідовним. Під час розгляду адміністративної справи по суті суд на власний розсуд вирішує питання щодо застосування положень Рішень європейського суду з прав людини.

На думку С. Шевчука, обов'язковість європейського прецедентного права з прав людини для України впливає з принципу ієрархії юрисдикцій – Європейському суду з прав людини належить найвища юрисдикція у галузі судового захисту прав та свобод людини, що безпосередньо впливає з частини четвертої статті 55 Конституції України, незважаючи на те, що діяльність Європейського суду є додатковою, тому що

основний «тягар» щодо цього захисту мають узяти на себе національні юрисдикційні органи [11, с.173].

Під час розгляду справи по суті судом можуть виникати питання щодо використання тексту рішень Європейського суду з прав людини.

Так, зокрема у рішеннях Львівського окружного адміністративного суду від 02 жовтня 2014 року справа № 813/5533/14, Миколаївського окружного адміністративного суду від 11 січня 2010 р. спарва № 2а-3850/09/1470 використовується позиція Європейського суду щодо справи *Yvonne van Duyn v. Home Office (Case 41/74 van Duyn v. Home Office)*. У цьому випадку важливо більш глибоко дослідити використання цього рішення. Рішення цитувалось для формулювання принципу юридичної визначеності, який згідно положень Конвенції означає, що зацікавлені особи повинні мати змогу покладатися на зобов'язання, взяті державою.

Важливо зазначити, що Європейським судом з прав людини можуть використовуватись цитування та посилання на рішення Європейського суду справедливості.

Так, зокрема, Вищий адміністративний суд України зосередив увагу на рішення № 41/74 у справі «*Yvonne Van Duyn v Home Office*», яке було ухвалене Європейським судом справедливості [5].

Відповідно до статті 19 Договору про Європейський Союз Європейський суд справедливості Суд забезпечує дотримання права під час тлумачення і застосування установчих договорів Європейського Союзу (Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу).

Для цього Суд перевіряє законність актів інститутів Європейського Союзу, забезпечує виконання зобов'язань державами-членами за договорами Європейського Союзу, інтерпретує право Європейського Союзу на прохання національних судів і трибуналів держав-членів цього Союзу.

Таке визначення компетенції та функцій Європейського суду справедливості означає, що рішення, ухвалені цим Судом, є обов'язковими для сторін спору та можуть мати прецедентний характер у рамках

правової системи Європейського Союзу, зокрема використовуватися самим Судом та судовими органами держав-членів Європейського Союзу під час застосування норм права Європейського Союзу.

Україна не є державою-членом Європейського Союзу. Установчі договори Європейського Союзу не зобов'язують Україну, відповідно і рішення Європейського суду справедливості не можуть розглядатися як джерело права національної правової системи [5].

Статтею 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що як джерело права суди при розгляді справ застосовують Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини.

Європейський суд з прав людини – це міжнародний судовий орган, юрисдикція якого поширюється на всі держави-члени Ради Європи, що ратифікували Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, та включає всі питання, які стосуються тлумачення і застосування цієї Конвенції у міждержавних справах і справах за заявами окремих осіб.

У зв'язку з таким національним врегулюванням і тим, що Україна є державою-членом Ради Європи, практика Європейського суду з прав людини є однією з основ застосування, тому рішення цього Суду застосовуються як джерело права під час вирішення адміністративних спорів.

Таким чином, слід розрізняти рішення Європейського суду з прав людини як органу, юрисдикція якого поширюється на держави-члени Ради Європи, та рішення Європейського суду справедливості, який діє лише у межах правової системи Європейського Союзу.

Водночас, враховуючи європейський напрямок розвитку України та мету прийняття Закону України від 18 березня 2004 року № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», а також початок дії Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, правові

позиції, сформульовані у рішеннях, можуть враховуватися адміністративними судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи Європейського Союзу, однак не як правова основа (джерело права) врегулювання відносин, стосовно яких виник спір [5].

У той же час, якщо у рішенні Європейського суду з прав людини процитована та використана певна позиція Європейського суду справедливості, як то в справі *Yvonne van Duyn v. Home Office* (Case 41/74 *van Duyn v. Home Office*) щодо реалізації принципу юридичної визначеності – то в такій ситуації суди в Україні можуть використовувати позицію Європейського суду справедливості – однак з посиланням на відповідне рішення Європейського суду з прав людини. Так, як національним судом використовуватиметься при обґрунтуванні судового рішення уже практика ЄСПЛ щодо певної категорії спорів.

Цікавою є думка П.В. Пушкаря, який зазначає, що «Судова практика Європейського суду з прав людини» – дуже узагальнене поняття, що включає широкий спектр судових рішень цього Суду, рішень як матеріального, так і процесуального характеру, деякі з яких дослідники цього питання часто з причин, зазначених вище, не згадують або на які вони не посилаються взагалі. Тобто саме по собі поняття «судова практика» включає в себе не тільки рішення Суду, постановлені щодо суті вимог Конвенції, але й і його ухвали (в деяких випадках такого роду рішення перекладаються як «постанови Суду») [9, с.43].

Положеннями Конституції України у редакції від 30.09.2016 року встановлено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права [1].

Слід також зазначити, що на розгляд Верховної Ради України Президентом України було внесено Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 23 березня 2017 року

(реєстр. № 6232). У частині другій статті 6 цього Проекту зазначено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Таким чином, застосування практики ЄСПЛ як джерела права може бути закріплений і на рівні процесуального кодексу як реалізація принципу «верховенства права».

Принцип «верховенства права» має дуже важливе значення для судової влади. Цей принцип полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [6, с. 383]. Як принцип судочинства він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Така позиція особливо актуальна з огляду на положення частини першої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, у якій визначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Висновки. Суди застосовують при розгляді справ Європейську Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як самостійне джерело права, тобто під час розгляду справи по суті, обґрунтуванні, дослідженні обставин по справі та тлумаченні положень чинного законодавства України національний суд використовує положення Конвенції та практику Європейського суду з прав людини як окремий вид джерела права. У кожному судовому рішенні посилання на практику Європейського суду здійснюється через статтю 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.03.2006 року за № 3477-IV.

Під час написання рішення, суд обґрунтовує посилання на рішення ЄСПЛ у кожній справі так, як виривання з контексту рішення Європейського суду певних положень може призвести до невідповідності обставин справи розглянутої заяви Європейським судом та обставин справи, яку розглядає національний суд.

За таких «штучних цитувань» зміст рішень (практики) ЄСПЛ може бути нівельованим.

У той же час, якщо у рішенні Європейського суду з прав людини процитована та використана певна позиція Європейського суду справедливості, – то в такій ситуації суди в Україні можуть використовувати позицію Європейського суду справедливості – однак з посиланням на відповідне рішення Європейського суду з прав людини. Так, як національним судом використовуватиметься при обґрунтуванні судового рішення уже практика ЄСПЛ щодо певної категорії спорів та реалізації певних норм-принципів Європейської Конвенції.

При застосуванні національними судами практики ЄСПЛ найбільш важливими питаннями є правильне та точне застосування норм-принципів, які протлумачені Європейським судом з прав людини у відповідному рішенні та можуть бути використані національним судом.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс].– Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv>.

2. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР [Електронний ресурс].– Режим доступу:

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>

3. Рішення Європейського суду з прав людини від 12.07.2001р. у справі «Ферраzzіні проти Італії» (Case of Ferrazzini v. Italy) (Заява N 44759/98)

[Електронний ресурс].– Режим доступу:

http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_167

4. Постанови Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» [Електронний ресурс].– Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0007760-13>

5. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 № 1601/11/10/14-14 [Електронний ресурс].– Режим доступу:

http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_lisv/il18_11_2014_1601_11_10_14-14/

6. Задирака Н., Січко К. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини як джерел адміністративно-процесуального права України / Н. Задирака, К. Січко // Юридичний вісник. – 2014. – №2. – С.318-323.

7. Ісмаїлов К. Ю. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на систему джерел права України / К. Ю. Ісмаїлов // Держава і право. – Випуск 51. – С.75-80.

8. Пархета А.А. Специфіка застосування рішень Європейського суду з прав людини у правовій системі України / А.А.Пархета А.А. // «Вісник Вищої ради юстиції». – № 1 (13). – 2013. –С.117-131.

9. Пушкар П.В. Короткий огляд ієрархії судової практики Європейського суду з прав людини, її джерел та юридичної сили / П.В. Пушкар // Вісник Верховного Суду України. – № 6 (178). – 2015. – С. 43-48.

10. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. – 2-ге вид. випр., допов. – К.,2015. – 208 с.

11. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. – К.: Реферат, 2007. – С. 466.

Ilkov V. European Court of Human Rights as a source of law in administrative proceedings: general principles

The article deals with the concept and features of the practice of the European Court of Human Rights as a source of law in administrative judgment in Ukraine. National courts in Ukraine used in cases Convention and the

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено поняття та особливостей практики Європейського суду з прав людини як джерела права в адміністративному судочинстві. Суди в Україні застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерело права. При застосуванні національними судами практики ЄСПЛ найбільш важливими питаннями є правильне та точне застосування норм-принципів, які сформульовані Європейським судом з прав людини та можуть бути використані національним судом.

Ключові слова: джерело права, практика Європейського суду з прав людини, рішення Європейського суду з прав людини, адміністративне судочинство, «верховенство права».

SUMMARY

The article deals with the problem of the concept and features of the practice of the European Court of Human Rights as a source of law in administrative judgment. Courts in Ukraine used in cases Convention and the practice of the European Court as a source of law. When domestic courts are applying to the ECHR practice the most important issues are correct and accurate application of the rules, principles formulated by the European Court of Human Rights.

Keywords: source of law, law of the European Court of Human Rights, the European Court of Human Rights, administrative law, "the rule of law."

practice of the European Court as a source of law. That is a rule already. National courts are applying to the ECHR practice the most important issues are correct and accurate application of the rules, principles formulated by the European Court of Human Rights.

Court justifies the reference to the ECHR decision in each case during the preparation of the solution. Certain provisions of the European Court of context can lead to non-application of the case considered by the Court and the circumstances of the case before the national court.

In such "artificial citing" content solutions (practices) of the ECHR can be lost.

At the same time, if in the judgment of the European Court of Human Rights cited and used a certain position of the European Court of Justice, such as in the case of Yvonne van Duyn v. Home Office (Case 41 / 74 van Duyn v. Home Office) to implement the principle of legal certainty – then in such a situation the courts in Ukraine may use the position of the

European court of justice – but with reference to the relevant decision of the European court of human rights. Thus, a national court used the justification of a judgment on the ECHR already practice certain categories of disputes. When applying ECHR domestic courts practice the most important issues are correct and accurate application of the rules, principles set out by the European Court of Human Rights in the decisions and can be used by the national courts.

The Convention is a living instrument to be interpreted in light of today's realities, and in the years since the adoption of the Convention, relations have clearly developed in many spheres, the Court in the context of changed attitudes in society for legal protection to be accorded to individuals in their relations with the state.

National court applies the rule of law in view of the judicial practice of the European Court of Human Rights.

Judges are independent at the time of making justice and governed by the rule of law.