Адміністративно-правові основи взаємодії судів з органами місцевого самоврядування в контексті дотримання європейських стандартів

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

Михайло ВІЛЬГУШИНСЬКИЙ,
заступник голови
Вищого спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних і кримінальних справ,
кандидат юридичних наук

Конституція України (ч. 1 ст. 3) проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю». «Утвердження і забезпечення основних прав і свобод людини є головним обов'язком держави», — ідеться у ч. 2 цієї ж статті [1]. Судовий захист конституційних прав і свобод людини та громадянина є однією з правових гарантій їх охорони. Роль суду у сфері забезпечення прав та свобод людини вдало у своїх працях визначає І. Туркіна, наголошуючи, що «суд стає головним захисником прав та законних інтересів людини і громадянина, у тому числі у сферах захисту прав та свобод, освіти, культури, боротьби за забезпечення особистої недоторканності та безпеки. Демократичне суспільство не може нікому відмовити в судовому захисті своїх прав і законних інтересів, зокрема у сфері відносин людини з державою, захисті від незаконних дій і свавілля з боку посадових осіб» [2, с. 6]. Судова влада, на думку С. Прилуцького, має виконувати функцію посередника в суперечках між учасниками суспільного життя і є доволі ефективним засобом примирення та розв'язання соціальних конфліктів [3, с. 197].

Основні права та свободи людини захищаються як на національному, так і на міжнародному рівні. Серед міжнародних договорів у сфері захисту прав людини чільне місце посідає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), яка закріплює механізм контролю за дотриманням конвенційних вимог та є основою європейської системи колективних гарантій прав людини.

Однією з установ, створених для контролю за дотриманням прав людини і основоположних свобод, є постійно діючий міжнародний судовий орган — Європейський суд з прав людини (далі — ЄСПЛ), який здійснює тлумачення норм, закріплених у Конвенції (бо юрисдикція ЄСПЛ поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї). Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [4].

Слід зазначити, що прийняття імплементаційного закону свідчить про намагання держави діяти відповідно до усталених європейських стандартів у сфері захисту прав і свобод людини. Наявність окремого нормативно-правового акта вирізняє національну правову систему з-поміж інших держав-учасниць Конвенції, які такого закону у своїй національній правовій системі не мають.

Правова природа місцевого самоврядування полягає в наданні права територіальній громаді вирішувати на місцевому рівні питання місцевого значення. Водночас органи місцевого самоврядування виконують делеговані державою повноваження органів виконавчої влади, що передбачає, зокрема, й забезпечення гарантій та дотримання вимог щодо ефективної реалізації на відповідній території прав та свобод людини. Існування самоврядування, як і інших суспільних утворень, неможливе без органів, що здійснюють правосуддя та уповноважені вирішувати спори, в тому числі ті, які виникають у процесі реалізації місцевого самоврядування. Отже, метою статті є визначення основних адміністративно-правових напрямів взаємодії судів з органами місцевого самоврядування у світлі вимог, закріплених прецедентною практикою ЄСПЛ стосовно питань захисту прав та свобод людини. Таке дослідження є актуальним з огляду на велику кількість рішень, ухвалених цим міжнародним судовим органом у справах проти держави Україна, в яких констатується порушення прав та свобод людини.

Органи місцевого самоврядування наділені компетенцією вирішувати питання місцевого значення, керуючись Конституцією і законами України в межах адміністративно-територіальної одиниці (область, район, місто, район у місті, селище, село), тому обов'язок забезпечувати реалізацію прав та свобод людини покладений переважно саме на ці органи. Аналіз статей Конвенції свідчить, що органи місцевого самоврядування здійснюють на відповідній території

функції влади та з огляду на їхню компетенцію безпосередньо сприяють особі в реалізації прав, передбачених Конвенцією, як-от: право на повагу до приватного сімейного життя (ст. 8), свободу думки, совісті й релігії (ст. 9), свободу вираження поглядів (ст. 10), свободу зібрань і об'єднання (ст. 11) та інші.

Найзначущішим результатом ратифікації Конвенції є те, що цей документ став частиною національного законодавства, отже, органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися у повсякденній діяльності закріплених у ньому вимог. Очевидно, саме тому у п. 1 постанови пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» зазначено, що конституційні права і свободи людини й громадянина діють безпосередньо, визначаючи цілі та зміст інших нормативно-правових актів, зміст і спрямування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, й забезпечуються захистом правосуддя [5].

Відповідно до частини першої ст. 9 Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких дано Верховною Радою, є частиною національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому цим законодавством. У ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» закріплено принцип, згідно з яким міжнародні договори України, що набули чинності у встановленому законом порядку та містять інші правила, мають перевагу над внутрішньодержавними законодавчими актами. Проте у частині другій ст. 9 Конституції України зазначено, що укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, уможливлюється лише після внесення відповідних змін до неї. Отже, із наведеного зрозуміло, що міжнародні договори, які пройшли ратифікацію, мають вищий статус, ніж національні закони, однак нижчий, ніж Конституція України.

Відповідно до п. 1 ст. 46 Конвенції рішення ЄСПЛ є обов'язковими для всіх органів державної влади країни-учасниці, в тому числі й для судів [6]. Отже, органи місцевого самоврядування враховують положення Конвенції під час реалізації покладених на них законодавством повноважень, а судові органи, здійснюючи правосуддя, застосовують положення Конвенції та практики ЄСПЛ як джерело права.

У ст. 13 Конвенції визначено та гарантовано право на ефективний засіб юридичного захисту, зокрема, «кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження» [6].

Згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції України «юрисдикція судів поширюється на всі правові відносини, що виникають у державі» [1]. Під час вирішення спірних питань між органами місцевого самоврядування та окремими особами суди в адміністративно-правовій взаємодії з органами місцевого самоврядування виконують інформаційну та захисну функції за такими напрямами:

1) інформаційно-правова взаємодія, що полягає в реалізації вищими спеціалізованими судами п. 4 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України в судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу; надання спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції; підготовки та надсилання інформаційних листів; прийняття відповідних постанов пленуму вищого спеціалізованого суду. Під час здійснення правосуддя за наявності для того підстав суди повинні використовувати положення Конвенції та відповідну практику ЄСПЛ, що закріплено в конвенційних зобов'язаннях держави Україна. Бо, як наголошено у п. 25 Висновку № 9 (2006) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного та європейського права, «національні суди є відповідальними за застосування європейського права. Від них у багатьох випадках вимагається його пряме застосування. Від них також вимагається тлумачення національного права відповідно до європейських стандартів» [7, с. 462]. Це дає можливість органам місцевого самоврядування враховувати відповідні роз'яснення у своїй діяльності та запобігати порушенням прав і свобод людини;

2) захисний напрям, що полягає в безпосередньому захисті прав та свобод людини судом у разі порушення останніх органами місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 1 ст. 35 Конвенції «ЄСПЛ може брати справу до розгляду лише після того, як було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту, згідно із загальновизнаними принципами міжнародного права, і впродовж шести місяців від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні» [6]. Отже, саме на судові органи покладено обов'язок відновлення порушених прав та свобод людини за допомогою національного права, що позбавляє окремих осіб необхідності подавати позовні заяви до ЄСПЛ проти держави Україна через вирішення відповідних спірних питань судами; з іншого боку, суди вирішують спори між органами місцевого самоврядування та членами територіальної громади у разі встановлення ознак зловживання правом під час реалізації свого права окремою особою, що дає можливість органам місцевого самоврядування забезпечити гарантії реалізації основоположних прав і свобод людини на відповідній території та не допустити різного тлумачення норм у сфері захисту прав і свобод людини, що забезпечує послідовність та передбачуваність реалізації наданих на національному й міжнародному рівнях прав та свобод.

Реалізація такої функції судів має вирішальне значення для захисту прав людини на національному рівні, оскільки ЄСПЛ містить специфічні вимоги до законодавства держави, що охоплює писане право та практику його застосування. Як зазначає науковець В. Темченко, «ЄСПЛ звертає увагу щодо форми, змісту та сутності «закону»: а) щодо змісту права — законодавче забезпечення чіткості меж і характеру здійснення відповідних дискреційних повноважень державних органів; гарантій від довільного втручання влади у права особи; правової визначеності; доступності та передбачуваності «закону» тощо; б) стосовно поняття зовнішньої форми вираження права — важливим у розумінні принципу «згідно із законом» є визнання Євросудом права як єдності писаного і неписаного, в якому виокремлюють зміст, обсяг, межі та умови владних повноважень держави. Останні з точки зору форми зовнішнього прояву визначаються не тільки законодавцем, а й судовою практикою» [8, с. 71]. У сфері забезпечення прав та свобод людини суд забезпечує їхній розвиток з урахуванням відповідних правових позицій ЄСПЛ.

Згідно з положенням ст. 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституційний Суд у рішенні у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо конституційності положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) наголосив: «Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Таке розуміння права не дає підстав для йо-

го ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи» [9]. Як зазначає С. Прилуцький, «саме на основі принципу верховенства права місія суду полягає в тому, щоб визначити міру і межі свободи індивіда та межі розсуду публічної влади» [3, с. 197]. З наведеного можна дійти висновку, що дотримання прав та свобод людини під час здійснення правосуддя має бути забезпечене сталою судовою практикою;

3) органи місцевого самоврядування сприяють виконанню функції правосуддя судами шляхом виконання окремих ухвал (постанов) суду відповідно до визначеної компетенції, предметом яких є вимога вчинити певні дії задля дотримання прав та свобод людини, або недопущення їх порушення;

4) окремим напрямом реалізації судами їхніх функцій є контроль, який полягає в процесуальній можливості перегляду справи Верховним Судом України в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення нею міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом.

Запровадження можливості повторного перегляду рішення забезпечує реалізацію права людини на відновне правосуддя та створює умови для ефективного впровадження європейських стандартів у діяльність судової системи. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» від 19 січня 2000 року № R(2000)2 закликає договірні сторони забезпечити на національному рівні адекватні можливості досягнення, наскільки це можливо *restitutio in integrum*. Так, договірні сторони повинні забезпечити в національних правових системах адекватні можливості повторного розгляду справи, зокрема й поновлення провадження у випадках визнання Європейським судом з прав людини порушення Конвенції: 1) коли потерпіла сторона й далі зазнає значних негативних наслідків рішення, ухваленого на національному рівні, – наслідків, щодо яких справедлива сатисфакція не була адекватним засобом захисту і які не можна виправити інакше, як через повторний розгляд або поновлення провадження; 2) коли рішення ЄСПЛ спонукає до висновку, що: а) оскаржене рішення національного суду суперечить Конвенції по суті, або б) в основі визнаного порушення лежали суттєві процедурні помилки чи недоліки, що ставить під сумнів результат оскарженого провадження на національному рівні [10]. Україна як повноцінний член Ради Європи та договірна сторона Конвенції виконала рекомендації Комітету міністрів Ради Європи.

У ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначено додаткові заходи індивідуального характеру, які застосовує держава для належного виконання рішення ЄСПЛ. Відповідно до ч. 3 цієї ж статті одним із додаткових заходів індивідуального характеру є процедура відновлення попереднього юридичного стану стягувача (заявника скарги до ЄСПЛ). Така процедура здійснюється, зокрема, шляхом: а) повторного розгляду справи судом, зокрема й відновлення провадження у справі; б) повторного розгляду справи адміністративним органом [4].

З огляду на наведене вважаємо, що під час процесуального перегляду справи Верховним Судом України здійснюється функція контролю у сфері забезпечення прав та свобод людини органами місцевого самоврядування, яка забезпечує можливість відновлення порушених прав та свобод людини. Тут слід наголосити на можливості повторного розгляду справи адміністративними органами, зокрема до них можуть бути віднесені й органи місцевого самоврядування;

5) компенсаційний напрям. Відповідно до ч. 5 ст. 9 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди вирішують справи про відшкодування збитків, завданих Державному бюджету України внаслідок виплати відшкодування за рішенням ЄСПЛ, де позивачем є орган представництва, який зобов'язаний протягом шести місяців з часу виплати відшкодування звернутися до суду з відповідним позовом [2]. Такою формою контролю суди забезпечують відшкодування коштів в інтересах держави, зокрема й відповідними посадовими особами органів місцевого самоврядування, діяльність яких призвела до порушення норм Конвенції, та здійснюють контрольну функцію щодо притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, котрі ведуть регламентовану Конституцією та законами України діяльність усупереч установленому порядку.

Отже, окреслені основні напрями взаємодії судів з органами місцевого самоврядування, що виявляються у різноманітних формах контролю за діяльністю останніх, забезпечують у своїй сукупності функціонування ефективної системи захисту прав та свобод людини відповідно до міжнародних стандартів.

Джерела

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. *Туркіна І. Є.* Призначення інститутів судової влади в механізмі держави // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (33). – С. 1 – 7.

3. *Прилуцький С. В.* Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): Монографія. – К., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2012. – 317 с.

4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

5. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». – [Електронний ресурс]. –http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96

6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, ратифікована Законом України 17 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 246.

7. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.

8. *Темченко В.* Принцип верховенства права у практиці Європейського суду з прав людини // Вісник Академії управління МВС. – 2007. – № 1. – С. 68–73.

9. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15 – рп /2004. – [Електронний ресурс]. – http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04

10. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» № R(2000)2 від 19 січня 2000 року. – [Електронний ресурс]. – http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_175