

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АСПЕКТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ

Турецький В. В.

Стаття присвячена висвітленню окремих аспектів сприйняття практики Європейського суду з прав людини як джерела адміністративного права. Наголошується, що дискусія щодо такого сприйняття цієї практики посилюється тим фактом, що тривалий час стверджувалось про незастосування судового прецеденту у вітчизняній системі. Метою дослідження є привернення уваги наукової спільноти до можливості і доцільності розгляду практики Європейського суду з прав людини як джерела адміністративного права та складової частини предмету гносеології адміністративного права.

Відзначається, що серед галузевих розробок практики Європейського суду з прав людини як джерела права переважно основний акцент науковців зосереджений на можливостях використання норм Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у цивільному права і процесі та кримінальному праві й процесі. При цьому найменш дослідженим є саме адміністративно-правовий аспект використання практики Суду Ради Європи як джерела національного права.

Вказується, що необхідність виконання рішень Європейського суду з прав людини (та прецедентний характер його рішень) є тим фактором, що впливає на усю систему права у державах-учасницях Конвенції, зумовлюючи потребу гармонізації законодавства (у тому числі й в адміністративно-правовій сфері).

Наголошується, що реалізація прав людини переважно здійснюється через адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічного адміністрування. Відтак Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (як і практика Європейського суду з прав людини) не може не впливати на адміністративне право.

Резюмується, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод та практика Європейського суду з прав людини відіграє важливу роль у зміні вітчизняного права, національного законодавства у контексті гармонізації із загальноєвропейськими стандартами забезпечення прав людини, імплементації верховенства права, що відображається на усіх галузях національного права, у тому числі й адміністративного. Оскільки права людини є межами діяльності органів публічної влади, то адміністративно-юрисдикційна діяльність держав-

них органів є складовою частиною правового регулювання означеним міжнародним договором, що і визнає його як джерело адміністративного права.

Ключові слова: адміністративне право, джерело права, Європейський суд з прав людини, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, права людини.

Turetskyi V. V. European Court of Human Rights practice in administrative and legal science aspect

The article is devoted to elucidation of individual aspects of perception of the European Court of Human Rights practice as a source of administrative law. It is emphasized that the discourse regarding such a perception is strengthened with the fact that non-application of judicial precedent in domestic system was avouched for a long time. The aim of the study is attracting attention of a scientific community regarding the possibility and expediency of considering the European Court of Human Rights practice as a source of administrative law and a component of administrative law gnoseology subject.

It is noted, that among the sectoral elaborations of the European Court of Human Rights practice as a source of law, the scientists emphasize mainly the possibilities of applying the Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms provisions in civil law and process as well as in criminal law and process. Herewith, the administrative and law aspect of the European Council Court practice, as the source of national law, is developed the least.

It is pointed out that the necessity to fulfill the European Court of Human Rights decisions (and the precedent nature of its decisions) is the factor influencing the whole system of law within the Convention member states stipulating the exigency of legislation harmonization (including administrative and law sphere).

It is accentuated that human rights implementation is exercised by means of public authorities administrative and jurisdictional activity. Therefore, the Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms (as well as the European Court of Human Rights practice) cannot but influence the administrative law.

It is summarized that the Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms as well as

the European Court of Human Rights practice play a crucial role in domestic law changing, national legislation in the context of harmonization with the general and European standards of human rights implementation, and the rule of law implementation, that is reflected on all the branches of nation law, including the administrative law. Since the human rights are the limits of public authorities' activity, the state authorities' administrative and jurisdictional activity is a component of legal regulation by the mentioned international instrument and this determines it as a source of the administrative law.

Key words: *administrative law, source of law, European Court of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, human rights.*

Постановка проблеми та її актуальність. Сьогодні питання Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини як джерела національного права не викликає заперечення (особливо зважаючи на наявність відповідного законодавчого припису). Додатковим підтвердженням цієї тези є наявність значної кількості рішень органів судової влади України, у яких міститься посилання на окремі рішення Європейського суду з прав людини (у тому числі й у справах проти інших (не України) держав): йдеться або про цитати з окремих рішень, або згадку окремих рішень.

Водночас у межах вітчизняної правничої науки можлива дискусія щодо віднесення тематики практики Європейського суду з прав людини як джерела права до предмету конкретної правничої науки, зокрема і адміністративно-правової. Так, можна погодитись, що текст Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод не містить вказівки на адміністративно-правовий характер її норм (так, наприклад, ст. 6 цієї Конвенції згадує кримінально-правовий та цивільно-правовий аспект). Або як альтернативний варіант можна назвати належність норм Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод до конституційного права (при цьому зазвичай йде порівняння норм цієї Конвенції та норм розділу II Конституції України).

Дискусія посилюється тим фактом, що тривалий час стверджувалось про незастосування судового прецеденту у вітчизняній системі права, виходячи, зокрема, з того, що українське право є складовою частиною романо-германської правової сім'ї. І донині, не зважаючи на пряму вказівку закону на застосування українськими судами практики Європейського суду з прав людини як джерела права, можна почути цю тезу. Додамо, що належність держави до відповідної системи

права не позбавляє національного права особливостей, властивих саме цій системі права. До того ж, виокремлення систем права є логічною операцією класифікації, що відбувається за окремими критеріями (при цьому відбувається узагальнення спільних рис, а особливості національного права нехтуються, виходячи з мети класифікації). Слід також наголосити на існуванні різних підходів до виокремлення систем права (що є цілком передбачуваним, зважаючи на вказане нами вище щодо класифікації).

Відтак доцільно проаналізувати ті положення, які можуть вказувати на приналежність практики Європейського суду з прав людини як джерела адміністративного права саме як предмету ґносеології адміністративно-правової науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для вітчизняної правничої науки проблематика застосування практики Європейського суду з прав людини набула особливого значення через 6 років після здобуття незалежності та після року після прийняття Конституції України, що пов'язано з приєднанням до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

З того часу окреслена проблематика постійно перебуває в центрі уваги вітчизняних науковців. Серед вчених, які присвятили свої роботи цій тематиці, слід вказати таких, як Є. Білозьоров, В. Боняк, С. Головатий, В. Завгородній, М. Корнієнко, М. Костицький, А. Кучук, В. Лемак, О. Мінченко, Л. Наливайко, П. Рабінович, Л. Сердюк та ін.

Водночас варто вказати на перманентну зміну суспільних відносин, що вимагає переоцінки напрацьованих положень щодо сприйняття практики Європейського суду з прав людини та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так, для прикладу згадаємо розуміння людських прав: від доктрини держави як суб'єкта надання прав людини до доктрини природних і невід'ємних людських прав, забезпечувати які має саме держава.

Серед останніх комплексних досліджень тематики практики Європейського суду з прав людини слід назвати монографічне дослідження В. Завгороднього, у якому автором «особливу увагу в роботі приділено механізму імплементації постанов Страсбурзького суду в національній правовій системі, а також різним аспектам впливу практики Суду Ради Європи на теоретичну та практичну юридичну діяльність в Україні» [1, с. 2].

Не можна не згадати і позицію М. Шимків відносно сприйняття практики Європейського суду з прав людини як джерела права в Україні, що

знаходиться за юридичною силою після міжнародних договорів [2].

Водночас слід вказати, що серед галузевих розробок окресленої тематики переважно основний акцент науковців зосереджений на можливостях використання норм Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (і, відповідно, практики Європейського суду з прав людини) у цивільному права і процесі та кримінальному праві й процесі [3, с. 76; 4, с. 57; 5, с. 26].

При цьому найменш дослідженим є саме адміністративно-правовий аспект використання практики Суду Ради Європи як джерела національного права, що є додатковим чинником актуальності обраної теми. У цьому аспекті варто повною мірою погодитись з М. Корнієнком відносно того, що «положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практика Європейського суду з прав людини виступає джерелом і адміністративного права» [6, с. 26].

Мета дослідження. Метою роботи є привернення уваги наукової спільноти на можливість і доцільність розгляду практики Європейського суду з прав людини як джерела адміністративного права та складової частини предмету гносеології адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Перед вкладом основних результатів дослідження вкажемо на окремі методологічні положення, які дозволяють глибше зрозуміти досліджуваний предмет. Так, варто наголосити, що доволі часто, розглядаючи індивідуальні заяви та встановлюючи наявність чи відсутність випадків порушення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Європейський суд з прав людини аналізує те, яким чином проблемний аспект суспільних відносин регулюється в інших державах (зокрема, державах-членах Ради Європи) та вказує на наявність/відсутність загальноєвропейського консенсусу. Цей аспект діяльності суду Ради Європи обумовлює непрямий вплив на національне права (для інших держав) та необхідність зміни національного законодавства (для держави щодо якої подано відповідну заяву).

Таким чином, необхідність виконання рішень Європейського суду з прав людини (та прецедентний характер його рішень) є тим фактором, що впливає на усю систему права у державах-учасниках Конвенції, зумовлюючи потребу гармонізації законодавства (у тому числі й в адміністративно-правовій сфері).

Зважаючи на зазначене вище, доцільно проаналізувати ці положення, які можуть вказувати

на приналежність практики Європейського суду з прав людини як джерела адміністративного права саме як предмету гносеології адміністративно-правової науки.

Так, по-перше, важливим є розуміння того, що Європейський суд з прав людини є «інструментом» забезпечення дієвості Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яку Українська держава ратифікувала у 1997 році, взявши на себе зобов'язання виконувати її приписи. При цьому, як вказує сама назва міжнародного договору, предметом його регулювання є права людини. Саме права людини відповідно до національного законодавства є тим явищем, що визначає діяльність держави, спрямовує реалізацію її функцій та спричиняє виникнення обов'язку їх забезпечувати (ст. 3 Конституції України [7]). І важливу роль у реалізації цього завдання грає саме адміністративно-правове регулювання. Реалізація прав людини переважно здійснюється через адміністративно-юрисдикційну діяльність органів публічного адміністрування. Відтак Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (як і практика Європейського суду з прав людини) не може не впливати на адміністративне право.

У цьому ж контексті слід вказати таке. Традиційно до предмету відповідної галузі правничої науки належать загальні питання, зокрема і щодо джерел цієї галузі, використовуваних форм права тощо. Так, відповідно до Примірного переліку та опису предметних досліджень в межах спеціальності 081 «Право», затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 28 грудня 2018 року № 1477, до предметного напряму досліджень «Адміністративне право і процес; фінансове право» у галузі адміністративного права (загальне адміністративне право) віднесено серед іншого «метод і джерела адміністративного права у їх історичному розвитку...поняття, ієрархія та види джерел адміністративного права» [8].

По-друге, відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року «суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права» [9].

Відтак суди в Україні мають застосовувати Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Йдеться і про адміністративні суди, і про суди, які розглядають справи про адміністративні правопорушення.

Доречно вказати, що практика Європейського суду з прав людини містить низку справ (у тому

числі й справи проти України), у яких висвітлюються питання саме галузі адміністративного права:

1) «Лучанінова проти України» (заява № 16347/02);

2) «Швидка проти України» (заява № 17888/12);

3) «Шестопалова проти України» (заява № 55339/07) та багато ін.

У справі «Лучанінова проти України» (заява № 16347/02) основою скарги на порушення конвенційних норм стало притягнення заявниці до адміністративної відповідальності. Так, відносно неї було складено протокол про адміністративне правопорушення за дрібне розкрадання: вона була звинувачена у викраденні тридцяти п'яти трафаретів загальною вартістю 0,42 грн. [10]. Розгляд справи суддею відбувся у приміщенні диспансеру (заявниця там перебувала зі своїм онуком). Заявниця була визнана такою, що вчинила адміністративне правопорушення, передбачене ст. 51 Кодексу України про адміністративні правопорушення та до неї застосовано адміністративне стягнення у вигляді адміністративного штрафу у розмірі 51 грн. [10].

Уряд у цій справі вказував на неможливість застосування ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (право на справедливий суд) [11], вказуючи на те, що цією статтею охоплюються кримінальні чи цивільні справи, а не справи про адміністративні правопорушення. Відносно ж заявниці здійснювалось саме провадження у справах про адміністративне правопорушення, саме адміністративним законодавством керувався національний суд, а тому не йдеться про кримінальне звинувачення щодо заявниці [10].

Європейський суд з прав людини не погодився з позицією Уряду, відзначаючи, що «відповідно до ч. 1 ст. 51 Кодексу України про адміністративні правопорушення за таке правопорушення передбачалось стягнення у вигляді штрафу або виправних робіт. З огляду на загальний характер законодавчого положення, яке порушила заявниця, а також профілактичну та каральну мету стягнень, передбачених цим положенням, Суд вважає, що провадження, про яке йдеться, є кримінальним для цілей застосування Конвенції» [10]. До того ж, хоча штраф через певний час було замінено на інше стягнення - зауваження, страсбурзький суд наголосив, що це «не може позбавити правопорушення, про яке йдеться, притаманного йому кримінального характеру» [10].

Наголосимо, що у цій справі Європейським судом з прав людини було застосовано принцип

автономного тлумачення норм Конвенції, застосувавши статтю, яка поширюється на «кримінальне звинувачення», до справи, яка за національним законодавством кваліфікується як адміністративне правопорушення. Суд не підходить до сприйняття приписів означеного міжнародного договору формально, а ураховує їх сутнісний зміст. А це, як бачимо, поширює норми Конвенції і на ту сферу відносин, яка у національному законодавстві визначається як адміністративно-правова. Що обумовлює (в аспекті української системи права) посилення вимог до адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної влади з притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Доволі показовим щодо впливу практики Європейського суду з прав людини є і справа «Швидка проти України» (заява № 17888/12). У цій справі піднімається низка проблем, які стосуються саме адміністративно-правової сфери.

За обставинами вказаної справи заявниця (якій було на момент вчинення діяння, яке розглядалось, близько 63 років), являючись членом опозиційної партії, під час святкування Дня незалежності України, на знак своєї незгоди з політикою тодішньої влади відірвала частину стрічки (з написом «Президент України В.Ф. Янукович») від покладеного В. Януковичем вінка до пам'ятника Т. Шевченка. Сам вінок не був пошкоджений. Заявниця була затримана та притягнута до адміністративної відповідальності, на неї накладено стягнення у вигляді адміністративного арешту строком 10 діб. Апеляційна скарга заявниці не була задоволена. При цьому на момент розгляду адміністративної скарги вона уже відбула призначене їй стягнення [12].

У цій справі примітними є два аспекти (у контексті нашого дослідження):

1) по-перше, це матеріальний: йдеться про кваліфікацію означеного діяння за ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, суддя Де Гаetano у окремій думці вказав, що «У поведінці заявниці не було елементу «порушення громадського порядку»; а навіть якщо її поведінка була «провокативним жестом, який міг занепокоїти або образити деяких з багатьох людей, які були свідками цього», чого, я вважаю, насправді не було, її поведінка напевно не становила порушення спокою громадян (фактичне або завчасно попереджене) або порушення громадського порядку» [12]. При цьому суддя також відзначив невідповідність цієї статті вимогам юридичної визначеності;

2) по-друге, це процесуальний: йдеться про неефективність апеляційного розгляду, який не

може бути після виконання стягнення, оскільки втрачається сенс оскарження незаконності рішення.

По-третє, у сучасних підручниках з адміністративного права практика Європейського суду з прав людини уже розглядається як джерело адміністративного права. Так, для прикладу, слід назвати підручник, підготовлений за сприяння Організації з Безпеки та Співробітництва в Європі (§4.4.4. Рішення Європейського суду з прав людини) [13]. Додамо, що Національною школою суддів України підготовлено науково-методичний посібник із застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві [14], за яким навчаються судді. Наголосимо, що йдеться не про розгляд кримінальних чи цивільних справ, а саме про адміністративне судочинство.

Висновки. Таким чином, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод та практика Європейського суду з прав людини відіграє важливу роль у зміні вітчизняного права, національного законодавства у контексті гармонізації із загальноєвропейськими стандартами забезпечення прав людини, імплементації верховенства права, що відображається на усіх галузях національного права, у тому числі й адміністративного. Оскільки права людини є межами діяльності органів публічної влади, то адміністративно-юрисдикційна діяльність державних органів є складовою частиною правового регулювання означеним міжнародним договором, що і визначає його як джерело адміністративного права.

Література

1. Завгородній В.А. Вплив практики Європейського суду з прав людини на юридичну діяльність в Україні: теоретичний, методологічний і прикладний аспекти: монограф. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. 536 с.

2. Шимків М. Судова практика Європейського суду з прав людини як джерело українського права. *Науковий блог Національного університету «Острозька академія»*. 2017. URL: <https://naub.oa.edu.ua>.

3. Юрчишин В.Д., Король В.В. Практика Європейського суду з прав людини як джерело кримінального процесуального права України: окремі аспекти. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 73-78.

4. Стоянова Т. Практика Європейського суду з прав людини як джерело цивільного процесуального

права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 55-58.

5. Уваров В.Г. Застосування практики Європейського суду з прав людини та норм міжнародно-правових актів в удосконаленні кримінального судочинства України : монографія / за заг. ред. В.М. Тertiшника. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2012. 268 с.

6. Корнієнко М.В. Практика Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права (на прикладі рішення суду). Практика Європейського суду з прав людини як джерело національного права: матеріали круглого столу (м. Дніпро, 24 листоп. 2017 р.); уклад.: д-р юрид. наук, доц. А.М. Кучук; канд. юрид. наук, доц. О.О. Орлова. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. С. 24-26.

7. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

8. Примірний перелік та опис предметних досліджень в межах спеціальності 081 «Право». Затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 28 грудня 2018 року № 1477. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-primirnogo-pereliku-ta-opisu-predmetnih-napryamiv-doslidzhen-v-mezhah-specialnosti-081-pravo>.

9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.

10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Лучанінова проти України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_788.

11. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.

12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Швидка проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a40#Text.

13. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

14. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 128 с.

Турецький В. В.,
аспірант
Академії Державної пенітенціарної служби України