

УДК 342.92

ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

EXECUTION OF JUDGEMENTS AND APPLICATION OF PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING OF UKRAINE

Решота В.В.,

*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного
та фінансового права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті проаналізовано особливості виконання рішень та застосування адміністративними судами України практики Європейського суду з прав людини при розгляді та вирішенні адміністративних справ. Особлива увага приділена питанню визначення правової природи рішень ЄСПЛ та їх значення у застосуванні в адміністративному судочинстві України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, Європейський суд з прав людини, виконання рішень, застосування практики ЄСПЛ.

В статье проанализированы особенности выполнения решений и применения административными судами Украины практики Европейского суда по правам человека при рассмотрении и решении административных дел. Особое внимание уделено вопросу определения правовой природы решений ЕСПЧ и их значение в применении в административном судопроизводстве Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, Европейский суд по правам человека, выполнения решений, применение практики ЕСПЧ.

In the article it is analyzed the main features of implementation of judgments and application of practice of the European Court of Human Rights by administrative courts of Ukraine during considering and resolving administrative cases. Particular attention is paid to determining the legal nature of ECHR judgments and their significance during their application into administrative proceedings in Ukraine.

Key words: administrative proceeding, the European Court of Human Rights, implementation of the decisions, application of the practice of ECHR.

Актуальність теми. Відповідно до ст. 55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Демократичні принципи судочинства стають гарантією захисту від неправомірності та зловживань з боку суб'єктів владних повноважень. Так, згідно ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (далі – КАС України), 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, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, не-

упередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

В адміністративному судочинстві України застосовується практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Це передбачено як ст. 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, так і ст. 8 КАС України, а також іншими нормативними актами України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 8 КАС України, суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Актуальність дослідження застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України зумовлена необхідністю реформування системи адміністративного судочинства України та приведення її до європейських правових стандартів та принципів та формування єдності судової системи.

Особливої актуальності це дослідження набуває у світлі Постанови Конституційного Суду РФ у справі щодо застосування рішень ЄСПЛ на території РФ від 14 липня 2015 р., у якому чітко зафіксовано пріоритетність Конституції РФ над міжнародними договорами РФ і що «хоча колізій Конституції РФ та Конвенції 1950 р. не виникає, проте «такий конфлікт можливий, якщо ЄСПЛ дасть формулювання Конвенції, що суперечить Конституції РФ. У такій ситуації, в силу верховенства Основного Закону, Росія буде змушена від буквального слідування рішень Страсбурзького Суду» [1]. Ця постанова стала вже підставою для побоювання щодо вибіркового виконання рішень ЄСПЛ.

Дослідженням проблематики адміністративного судочинства займалось багато науковців та дослідників, зокрема: К.В. Андріанов, М.М. Антонович, О.В. Боднар, І.М. Винокурова, С.П. Головатий, О.Д. Головенко, О.Р. Дашковська, О.В. Дроздов, О.С. Духневич, Ю.Є. Зайцев, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, А.А. Пархета, О.М. Пасенюк, А.А. Пухтецька, А.В. Руденко, Т.М. Середа, В.Є. Скомороха, В.С. Стефанюк, Г.П. Тимченко, О.Я. Трагнюк, С.Є. Федик, Т.І. Фулей, Д.М. Чечот, В.І. Шишкін, І.В. Шруб, С.Г. Штогун, Д.В. Ягунов та ін.

Однак проблеми формування єдності системи адміністративного судочинства та приведення його практики у відповідність із рішеннями ЄСПЛ є значною мірою новим напрямом наукового пошуку для вітчизняної адміністративно-правової науки. Низка питань все ще потребують ґрунтовних наукових досліджень, а також вдосконалення реалізації основних процедур на практиці. Зокрема, проблемним є питання щодо дотримання у адміністративному судочинстві принципів, на яких ґрунтується діяльність ЄСПЛ; проблема дотримання «розумних» строків в адміністративному судочинстві; застосування практики ЄСПЛ при винесенні законного та обґрунтованого судового рішення та ін.

Таким чином, актуальність дослідження обумовлена низкою причин: по-перше, необхідністю до-

слідження процесу імплементації практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві; по-друге, недостатністю у вітчизняній науці адміністративного судочинства достатньої мірою розроблених у теоретичному плані загальних положень стосовно застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві України.

Відтак, завданням цієї статті є висвітлити місце та значення практики ЄСПЛ у сучасному адміністративному судочинстві України, а також дослідити особливості застосування адміністративними судами принципу верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ, а також визначити основні проблеми застосування та імплементації рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Важливими питанням й на сьогодні залишається визначення правової природи рішень ЄСПЛ, застосування рішень ЄСПЛ як судового прецеденту тощо.

Так, британські та американські науковці розглядають правову природу рішень Суду переважно через призму судового прецеденту в притаманному їм розумінні [2, с. 45]. Дещо схожу позицію займають нідерландські вчені Д. Боссарт та К. Деммке, які зазначають: «Прецедентне право Європейського суду також значно впливає на національне адміністративне право. Правові та адміністративні системи країн ЄС переживають процес змін, необхідних для започаткування та підсилення європейського законодавства» [3, с. 88].

З іншого боку, французькі вчені Ж. П. Маргено, Ж. Ф. Ренусі, Ф. Сюдр, Ж. Коен-Джонатан [4, с. 77], російські дослідники – М.Л. Ентін [5, с. 22–23], С.А. Горшкова [6, с. 55–56] аналізують рішення Суду через призму того доктринального погляду на судову практику, що історично склався в країнах континентальної Європи і за яким судова практика не є джерелом права. Можна вважати, що такий же погляд мають й українські правники К.В. Андріанов, Ю.Є. Зайцев, П.М. Рабінович [7, с. 22–25], Н.М. Раданович [8, с. 10–11], за яким Конвенція не передбачає юридичних підстав для надання цим рішенням статусу прецеденту в розумінні англійської доктрини.

Так, на думку К.В. Андріанова, існують вагомі правові підстави для відхилення твердження про прецедентну природу (у вузькому розумінні) рішень Суду: по-перше, в силу положень Конвенції рішення Суду є актами застосування і тлумачення Конвенції; вони не мають статусу окремого джерела права (як судовий прецедент в Англії) і не породжують нової норми; не заповнюють прогалини у праві, а лише конкретизують зміст існуючих конвенційних норм. По-друге, одне з основних положень англійської доктрини прецеденту полягає у тому, що кожний суд зобов'язаний дотримуватися рішення вищого у ієрархії суду, а апеляційні суди зв'язані своїми попередніми рішеннями. ЄСПЛ не є апеляційною або касаційною інстанцією щодо національних органів судової влади, що він постійно підкреслює у своїх рішеннях. По-третє, попередні рішення Суду для його безпосередньої практичної діяльності не

є обов'язковими під час розгляду подальших справ (позиція, яку Суд офіційно оприлюднив) [9, с. 41].

Проте є й протилежний погляд на правову природу рішень ЄСПЛ як джерела права. Так, В.Є. Скомороха вважає, що «оскільки авторитет Європейського суду з прав людини є загальноновизнаним, а його повноваження щодо тлумачення положень Конвенції про захист прав людини і основних свобод визначені приписами цієї ж Конвенції, то прецедентні рішення Суду за будь-яких обставин мають бути серед іншого своєрідним орієнтиром для формування національними судами держав – учасниць Ради Європи, в т. ч. України, практики вирішення конкретних справ щодо захисту прав і свобод людини і громадянина» [10, с. 3–4]. Л.Ю. Гіждіван констатує, що рішення Суду мають обов'язковий характер для держав – учасниць Конвенції, і водночас всі вони розглядаються як прецеденти, оскільки Суд визнає себе зв'язаним своїми попередніми рішеннями (принцип *stare decisis*). Це зумовлює обов'язковість для держав – учасниць Конвенції дотримуватися прецедентного права Суду [11, с. 8].

Як вказує Н.С. Кузнецова, щодо прецедентних рішень ЄСПЛ як джерел права України, «говорячи про проблему гармонізації українського законодавства, перш за все цивільного, і законодавства країн ЄС або про адаптацію нашого законодавства до стандартів Європейського Союзу, слід взяти до уваги, що при формуванні єдиного масиву цивільного законодавства мають бути враховані загальні принципи цивільного (приватного) права ЄС, які визначають основні засади правового регулювання майнових та немайнових відносин в межах ЄС, а також окремі уніфіковані в межах ЄС правові механізми, які закріплені загальнообов'язковими джерелами права ЄС» [12, с. 68]. А.А. Пархета зазначає: «Найбільше значення під час безпосереднього застосування норм та принципів Конвенції має створене Судом прецедентне право, яке конкретизує права людини, визначає їхню юридичну природу» [13, с. 119]. Т.М. Серета підкреслює, що «відповідно до вказаних законів, суди України при розгляді справ повинні застосовувати Конвенцію та практику Суду як джерело права» [14, с. 139].

Отже, плюралізм розуміння правової природи рішень ЄСПЛ призводить до неоднакового його застосування та виконання.

В Україні довгий час не було Закону про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ. Лише 23 лютого 2006 р. було прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». У цьому Законі передбачено порядок доступу до рішення Суду, виконання рішення, застосування в Україні Конвенції та практики ЄСПЛ.

Примусове виконання рішень ЄСПЛ здійснюється державною виконавчою службою відповідно до вищевказаного Закону та Закону України «Про виконання провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV із змінами та доповненнями. Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Зако-

ну України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 31 травня 2006 р. № 784 було затверджено Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини поряд з іншим проводить аналіз практики Суду та видає огляди рішень Суду, подає органам державної влади та органам місцевого самоврядування пропозиції щодо можливих шляхів запобігання порушенням прав людини в Україні.

Виконання рішень ЄСПЛ – це для України все ще досить новий механізм захисту прав людини, введення якого ускладнюється багатьма чинниками, зокрема, проблемами реформування самої судової системи в Україні. Невиконання рішень ЄСПЛ, яке, за деякими підрахунками, доходить в Україні до 70% [15], є істотною причиною низької легітимності судових органів України. Ця вразлива вада вітчизняної дійсності поширюється навіть на рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду України. Невиконання рішень суду посадовими особами, передусім – державними органами, є дуже небезпечним явищем української дійсності, яке суперечить владній природі судової системи, дестабілізує й знижує рівень довіри громадян до судових органів.

Цей принцип частково дістав вияв у ч. 4 ст. 382 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р., відповідно до якої настає кримінальна відповідальність за умисне невиконання службовою особою рішення ЄСПЛ (покарання – позбавлення волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років).

Таким чином, якщо Україна є стороною при розгляді справи в ЄСПЛ, то рішення цього Суду є обов'язковим і для національних судів. Тому адміністративні суди під час розгляду та вирішення адміністративних справ можуть та й навіть повинні застосовувати як Європейську Конвенцію, так і практику ЄСПЛ. Однакове застосування адміністративними судами положень Конвенції, а також буде сприяти єдності та цілісності судової системи та усунення суперечливих та взаємопротилежних рішень й без застосування принципів прецедентної правової системи.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна дійти до висновку, що вироблення Європейським судом з прав людини нових принципів та стандартів у процесі вирішення конкретних справ дає змогу використання цих правових позицій у процесі подолання прогалів у національному законодавстві. Це, зокрема, забезпечується: законодавчо закріпленою можливістю безпосереднього застосування національними судами при розгляді справ положень Конвенції та практики Європейського суду з прав людини як джерела права; верховенством принципів і норм правової системи Ради Європи над національним правом незалежно від його джерел, включаючи і Основний Закон для держав-

учасниць; можливістю безпосередньої реалізації прав на підставі положень Конвенції; забезпеченням пріоритетності положень Конвенції у разі наявності суперечностей норм Конвенції із нормами Основного Закону. При цьому механізм виконання належного виконання рішень ЄСПЛ є досить про-

блематичним і тому потребує подальшого реформування та вдосконалення. Це пов'язано і з питанням реформування виконавчої служби в Україні та виконання судових рішень в Україні, що є предметом окремих досліджень та потребує подальших наукових пошуків та конкретних практичних кроків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Постановление по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ / Конституционный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244>.
2. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування / [М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредлі]; пер. з англ. – К. : АртЕк, 1997. – 624 с.
3. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке; пер. з англ. О.М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
4. Дешко Л.М. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини / Л.М. Дешко, О.В. Боднар // Правничий часопис Донецького університету. – Донецьк : Донеччина, 2008. – № 2(20). – С. 76–80.
5. Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы) / М.Л. Энтин. – М. : Международные отношения, 1992. – 240 с.
6. Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство : [монография] / С.А. Горшкова. – М. : НИМП, 2001. – 352 с.
7. Рабінович П.М. Рішення Європейського суду з прав людини: спроба концептуально-методологічного аналізу / П.М. Рабінович // Право України. – 1997. – № 12. – С. 32–37.
8. Раданович Н.М. Національна імплементація міжнародних договорів про права людини / Н.М. Раданович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції (Львів, 13–14 лютого 2002 р.) / [ред. кол. : П.М. Рабінович (гол.), В.М. Косович (відп. секретар), А.М. Бойко та ін.]. – Львів : Юридичний факультет Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка, 2002. – С. 11–14.
9. Андріанов К.В. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини / К.В. Андріанов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 37–42.
10. Скомороха В.Є. Права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування та конституційне правосуддя / В.Є. Скомороха // Право України. – 2002. – № 6. – С. 3–9.
11. Гіждіван Л.Ю. Становлення та розвиток співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.11 / Л.Ю. Гіждіван; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 16 с.
12. Кузнєцова Н.С. Проблема відповідності цивільного законодавства України стандартам європейського права / Н.С. Кузнєцова // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2005. – № 1–2(13–14). – С. 66–69.
13. Пархета А.А. Специфіка застосування рішень Європейського суду з прав людини у правовій системі України / А.А. Пархета // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1(13). – С. 117–133.
14. Середа Т.М. Практика Європейського суду з прав людини як джерело судового правозастосування / Т. М. Середа // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1(13). – С. 134–141.
15. В Украине не выполняются 70% решений национальных судов // ЛІГА. Новости. – 2014. – 8 декабря [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://news.liga.net/news/politics/4348147-v_ukraine_ne_vypolnyayutsya_70_resheniy_natsionalnykh_sudov.htm.