

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ І СВОБОД ПРИВАТНИХ ОСІБ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ: МІЖНАРОДНИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті розглядаються особливості та стандарти судового захисту на міжнародному і національному рівні прав та свобод приватних осіб, визначених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у разі їх порушення у публічно-правових відносинах суб'єктами владних повноважень України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, права і свободи, конвенційна система, Європейський суд з прав людини, приватні особи, суб'єкти владних повноважень, стандарти судового захисту.



**Константин
Олександр
Володимирович,**

кандидат
юридичних наук,
доцент, науковий
консультант
управління
забезпечення
діяльності
Судової палати в
адміністративних
справах Верховного
Суду України

17 липня 1997 року Законом України № 475/97-ВР ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (ЄКПЛ). З того часу цей міжнародно-правовий документ є частиною національного законодавства та повинен безпосередньо застосовуватися національними судами усіх юрисдикцій, в тому числі адміністративної, при здійсненні судочинства, захисту прав і свобод особи. У ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» було встановлено, що вітчизняні суди мають застосовувати не лише Конвенцію, а і, як джерело права, практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Аналогічне положення спеціально щодо сфери адміністративної юстиції встановлено у ч. 2 ст. 8 КАС України. У зв'язку з наведеним, актуальним є розгляд питань стандартів судового захисту прав і свобод приватних осіб в публічно-правовій сфері за практикою ЄСПЛ. Адже з цим безпосередньо пов'язано утвердження верховенства права в Україні, ефективність судового захисту прав і свобод приватних осіб у взаєминах з національною публічною адміністрацією. Розгляд цих питань складає мету цієї статті та окреслює актуальність порушеної проблематики в контексті постановки проблеми в загальному вигляді.

Конвенційна система захисту прав людини і основоположних свобод побудована на принципі субсидіарності, закріпленому в ст. 1 Конвенції, за яким саме Високі Договірні Сторони мають гарантувати кожній людині, яка знаходиться на її території, права і свободи, визначені ЄКПЛ. Тобто Європейський суд з прав людини є лише додатковим до національних судів інститутом захисту конвенційних прав і свобод приватних осіб, які мають нести в утвердженні верховенства права основний тягар.

За конвенційною системою відповідному захисту підлягають тільки права людини і основні свободи, визначені Конвенцією та протоколами до неї. Законні інтереси особи та права і свободи, не передбачені цим міжнародно-правовим договором та протоколами до нього, у цьому механізмі захищатися не можуть. Це у свою чергу дає підстави для висновку, що за конвенційною системою, в тому числі і на національному рівні адміністративного судочинства, визначена модель індивідуального суб'єктивно-правового захисту, в основі якої знаходяться відповідним чином гарантовані (на міжнародно-правовому рівні) тільки основні права і свободи приватних осіб, дотримання та забезпечення реалізації яких складають основний зміст та спрямованість діяльності будь-якої сучасної правової держави (ст. 3 Конституції України). Тобто ця система є обмеженою у плані допустимості захисту в ній «вторинних» (похідних) прав, а також законних (легальних) інтересів особи, що має здійснюватися суто на національному рівні

в рамках діючого матеріального і процесуального законодавства та механізму судового устрою.

До категорії публічно-правових за їх природою, захист яких на національному рівні має здійснюватися в порядку адміністративного судочинства, на наш погляд, можна віднести такі конвенційні права людини, які мають переважно характер свобод (потребують утримання від втручання у сферу їх реалізації з боку держави): на свободу думки, совісті та релігії (ст. 9); на вільне виявлення поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання органів держави (ст. 10); на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами (ст. 11); заборона дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії та інших ознак (ст. 14; ст. 1 Протоколу № 12); право на освіту (в мережі державних і комунальних навчальних закладів) (ст. 2 Протоколу № 1); право на вільні вибори – брати участь у виборах, що мають призначатися з розумною періодичністю у спосіб таємного голосування в умовах, які мають забезпечувати вільне вираження думки у виборі законодавчого органу (ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції); свобода пересування і вільного обрання місця проживання у межах держави (ст. 2 Протоколу № 4).

Крім того, адміністративні суди згідно з прецедентною практикою ЄСПЛ повинні виступати як незалежний і безсторонний суд, утворений відповідно до закону, при визначенні державою (зокрема, в особі органів виконавчої влади, які не є суб'єктами кримінальної юрисдикції) й загалом

громадянських прав і обов'язків (ч. 1 ст. 6 Конвенції), тобто і у разі обмеження або порушення апаратом публічної влади, в тому числі приватно-правових прав особи (права власності (ст. 1 Протоколу № 1); на повагу приватного і сімейного життя (ст. 8 Конвенції) тощо).

Загалом питання про допустимість захисту на підставі ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ суб'єктивних прав особи, порушених у взаєминах з апаратом публічної влади (тобто у відносинах при здійсненні уповноваженими суб'єктами владних управлінських функцій на основі закону в розумінні термінології ч. 1 ст. 2 КАС України), є достатньою складним. Воно вирішується шляхом формулювання ЄСПЛ правових позицій при розгляді конкретних справ щодо можливості захисту «галузевих» конвенційних прав і свобод на основі ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ. У такий спосіб формується практика Суду, яка є джерелом для національного адміністративного судочинства, щодо включення до конвенційного механізму захисту тих чи інших конкретних груп суб'єктивних прав або свобод приватних осіб, що визначаються публічно-правовими управлінської спрямованості нормами або виникають з відповідних адміністративних правовідносин (наприклад, з адміністративних договорів).

Не можна не підтримати думки проф. М. І. Козюбри, що ЄКПЛ спрямована на захист найфундаментальніших, невід'ємних та непорушних, тобто природних прав людини. І хоча вона і розрахована буквально на захист так званих прав і свобод «першого покоління» (або грома-

дянських), ті, що опосередковано захищаються за її механізмом соціально-економічні права та свободи (право на власність (ст. 1 Протоколу № 1), на повагу до сімейного життя (ст. 8), свобода зібрань та право об'єднуватися (ст. 11) тощо, також є фундаментальними і невідчужуваними, об'єктивно й цілком логічно впливають з перших, насамперед, із права людини на життя [1].

Реалізація основних соціально-економічних прав особи є практично неможливою без сприяння з боку держави (насамперед, з боку відповідних органів виконавчої влади). А тому їх порушення чи невиконання заходів щодо належної реалізації, коли на рівні закону закріплено відповідний обов'язок суб'єкта владних повноважень при виконанні ним владних управлінських функцій (наприклад, суб'єктивні права, пов'язані з виділенням приватним особам земельних ділянок у користування або у власність, державною реєстрацією чи ліцензуванням (сертифікацією тощо) підприємницької діяльності; що виникають з укладання, зміни, виконання чи скасування адміністративних договорів; примусовим припиненням права власності виходячи з загальносуспільних потреб (реквізицією); пенсійним або іншим соціальним забезпеченням; стягненням штрафних санкцій або застосуванням інших примусових обмежувальних заходів за відсутності законних на те підстав в адміністративному порядку при здійсненні державними інспекціями контрольної діяльності тощо), складає згідно зі статтями 2, 3, 17 і 18 КАС України

об'єкт забезпечення (захисту та відновлення) в національному механізмові адміністративного судочинства. І тому є підстави для визнання національних судів при цьому частиною конвенційної системи гарантування найфундаментальніших прав людини та її основоположних свобод, які впливають з природи людського існування.

З огляду на те, що Україна є республікою, в якій на конституційному рівні (ст. 71) гарантується проведення вільних (на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування) виборів до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, адміністративні суди згідно з п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України виступають «первинним» (національним) інституційним інструментом охорони визначеного у ст. 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ права громадян брати участь у виборах, які мають призначатися з розумною періодичністю у спосіб таємного голосування в умовах, що мають забезпечувати вільне вираження думки у виборі законодавчого органу.

Справи, пов'язані із захистом права на вільні вибори, складають невелику частку у структурі навантаження ЄСПЛ. С. Шевчук зазначає, що практика Європейського суду за ст. 3 Протоколу № 1 не є настільки розвинутою, як за ст.ст. 6 чи 10 Конвенції, чи за ст. 1 Протоколу № 1 [2, с. 773].

Предметом розгляду ЄСПЛ за ст. 3 Протоколу № 1 були справи й за заявами громадян України [3]. Так, в ухвалі від 4 травня 1999 року за наслідками розгляду заяви № 43476/98 К. А. Бабенка проти України Суд на-

голосив, що до його обов'язків не входить вирішення питання про те, чи справді було допущено порушення національного права. При цьому ЄСПЛ погодився з аргументом національного суду про те, що хоча через значну кількість виборців і недостатню – кабін для голосування не було повністю дотримано таємницю голосування, проте не виявлено жодного втручання у виборчий процес із боку членів окружних виборчих комісій. У зв'язку з цим, заяву гр. Бабенка ЄСПЛ визнав неприйнятною [4, с. 31–34]. У справі «Сергій Головатий проти України» (2000) Суд визнав заяву неприйнятною через те, що заявника, якого було обрано народним депутатом України, не можна вважати «потерпілим» від порушення його виборчих прав [5].

Питань захисту передбаченого ст. 11 Конвенції права на свободу мирних зібрань стосувалися рішення ЄСПЛ у справах «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» (1988) [6]; «Езелін проти Франції» (1991) [7]; «Станков та Об'єднана македонська організація «Ілinden» проти Болгарії» (2001) [8]; «Бачковський та інші проти Польщі» (2007) [9] та в низці інших.

Аналізуючи практику Європейського суду з прав людини за ст. 11 Конвенції, Т. І. Фулей узагальнює украї принципів для вітчизняного судочинства висновки про допустимість визнання правомірним обмеження з боку відповідних уповноважених суб'єктів владних повноважень права на свободу мирних зібрань лише у разі існування реальної (не гіпотетичної) загрози виникнення порушень громадського по-

рядку чи захисту прав інших осіб при відповідному обґрунтуванні такої заборони [10, с. 27–36]. Ця правова позиція ЄСПЛ, на наш погляд, має бути визначальною у практиці національних судів під час вирішення адміністративних справ за статтями 182 та 183 КАС України, які стосуються питань судового застосування обмежень чи їх усунення у реалізації даного права громадянами. О. Ю. Льошенко зауважує, що тривалий час ЄСПЛ не визнавав такими, що підпадають під дію ч. 1 ст. 6 Конвенції щодо права на справедливий і відкритий судовий розгляд, права і обов'язки приватних осіб у сферах оподаткування, імміграції та громадянства, військового обов'язку, права висувати свої кандидатури на державні посади, на отримання безкоштовної освіти тощо [11]. Разом з тим, практика ЄСПЛ, як і національних судів, також не є сталою. Вона теж еволюціонує з огляду на виклики часу, потреби ефективного захисту конвенційних прав і свобод. З цього приводу в § 101 рішення в справі «*Selmouni v. France*» (1999) Європейський суд зазначив: «Конвенція – це «живий інструмент», котрий можливо застосовувати по-різному з огляду на сучасні умови» [12].

У наш час за практикою ЄСПЛ права публічних службовців, які не займають політичних посад, у цілому можуть, враховуючи превалювання при цьому в чималій мірі їх приватних (контрактних) трудових прав, захищатися в конвенційній системі. Так, в § 27 Постанови у справі *Ohneberg проти Австрії* (*Ohneberg v. Austria*) від 18 вересня 2012 року ЄСПЛ визнав прийнятною за ч. 1

ст. 6 Конвенції заяву пана Вольфганга Охнеберга, який працював начальником відділу оподаткування в податковій інспекції м. Брененц і в процесі реформування був звільнений з переведенням на нижчу посаду. Заявник оскаржив рішення про переведення до Апеляційної комісії у Федеральній канцелярії. Але остання, незважаючи на те, що фактично зміст виконуваних заявником обов'язків не змінився та без проведення усних слухань, відмовила в його заяві про поновлення порушених прав. Рішення Апеляційної комісії було залишено без змін Конституційним Судом Австрії. Вирішуючи цю справу, Перша секція ЄСПЛ дійшла висновку (§§ 31–34), що Апеляційна комісія, яка діяла згідно з Кодексом адміністративної процедури Австрії, була судом в розумінні ч. 1 ст. 6 Конвенції, і тому слухання справи заявника в цьому органі адміністративної юстиції мало бути відкритим і усним. Суд постановив, що в Адміністративній комісії не було виняткових обставин, які виправдовували б допустимість з'ясування фактичних питань переведення заявника на нову посаду в письмовій формі (без надання йому права бути вислуханим). Отже, у цій справі ЄСПЛ встановив порушення ч. 1 ст. 6 Конвенції щодо заявника в частині не проведення публічного судового розгляду і присудив йому компенсацію 3500 євро судових витрат [13].

Поширення положень ч. 1 ст. 6 ЄСПЛ щодо справедливого і відкритого судового розгляду на правовідносини, пов'язані з проходженням публічної служби, Суд визнав також у рішеннях у справах *Stojakovic*

v. Austria (2006), Vilho Eskelinen and Others v. Finland (2007), Olujic v. Croatia (2009) [14].

А саме, в останній справі ЄСПЛ вже визнав важливість дотримання конвенційних гарантій справедливого судочинства і під час розгляду питання про звільнення (за ініціативою Уряду) заявника, який займав посаду голови Верховного суду Хорватії. У справі за заявою пана Олюджіча, Європейський суд встановив порушення з боку Хорватії ч. 1 ст. 6 Конвенції в частині вимог: щодо безсторонності суду, зокрема у зв'язку з діями голови та двох членів Національної ради суддів (НРС), які під час дисциплінарного провадження (до винесення рішення по суті) висловлювали свою думку щодо винуватості заявника у загальнонаціональних виданнях; відносно права на публічний розгляд справи (оскільки всупереч клопотанню заявника розгляд його справи у НРС відбувався закрито (без участі громадськості), що було обґрунтовано необхідністю захисту гідності заявника та суддівського корпусу в цілому); та стосовно рівності сторін у судочинстві (через те, що під час провадження в НРС не заслухали жодного зі свідків, яких викликав захист).

У контексті з'ясування змісту поняття «суд, утворений на основі закону», яке вжито в ч. 1 ст. 6 Конвенції для позначення компетентного суб'єкта, уповноваженого здійснювати забезпечення права особи на справедливий і публічний розгляд її справи, уваги заслуговує прецедентна права позиція Суду, наведена в § 37 рішення у справі Олюджіч проти Хор-

ватії. Зокрема, при цьому ЄСПЛ зазначив, що «згідно з п. 1 ст. 6 Конвенції суд не обов'язково повинен бути судом, інтегрованим у стандартну судову систему (див. рішення від 1 липня 1997 року у справі «Рольф Густафсон проти Швеції», § 45), оскільки суд відповідно до ч. 1 ст. 6 Конвенції характеризує по суті його суддівська функція, тобто повноваження вирішувати справи, що належать до його компетенції, на підставі закону та за результатами провадження, здійсненого у встановлений спосіб. Він також повинен відповідати деяким вимогам: бути незалежним, зокрема від виконавчої влади; безстороннім та забезпечувати гарантії, встановлені процесуальними нормами, кілька з яких містяться в тексті самого п. 1 ст. 6 Конвенції». У зв'язку з цим, в даній справі, ЄСПЛ дійшов висновку (§ 42), що Національна рада суддів Хорватії в розумінні ст. 6 Конвенції має розглядатися як незалежний суд, установлений законом, оскільки при прийнятті рішення щодо притягнення заявника до дисциплінарної відповідальності здійснювала суддівські повноваження. Відповідно розгляд справ у НРС щодо судді мав би відбуватися справедливо і відкрито. Даний висновок ЄСПЛ має важливе значення і української системи судоустрою, захисту прав суддів. Зокрема, згідно з ним компетентним судом у розумінні приписів ч. 1 ст. 6 ЄСПЛ при вирішенні питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів місцевих та апеляційних судів в нашій державі за чинним законодавством є підстави вважати Вищу ква-

ліфікаційну комісію суддів України, а суддів Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, а також при внесенні подань про звільнення суддів усіх судів загальної юрисдикції з посад – Вищу раду юстиції.

Підсумовуючи вищезазначене, варто відзначити, що адміністративні суди України при розгляді справ у сфері публічно-правових відносин, віднесених до їх компетенції, поперше, є національною частиною конвенційного механізму захисту прав і свобод особи, визначених ЄКПЛ (мають безпосередньо гарантувати права та основні свободи, передбачені цим міжнародно-правовим документом, в тому числі шляхом «первинного» розгляду скарг приватних осіб на порушення цих прав і свобод), а по-друге, з урахуванням практики ЄСПЛ та виходячи із принципу верховенства права, впроваджувати у судочинство стандарти захисту конвенційних прав і свобод, як справедливі і неупереджені суди, утворені на основі закону (ст. 6 Конвенції), й при захисті прав та свобод фізичних і юридичних осіб, визначених законами і підзаконними актами України у різних сферах управління (зокрема, в першу чергу конституційних, адміністративно-правових, у сфері реалізації місцевого самоврядування тощо).

Список використаних джерел:

1. Козюбра М. Права людини і верховенство права / М. Козюбра // *Право України*. – 2010. – № 2.
2. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського Суду з прав людини в контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – К.: Реферат, 2006.
3. Тагієв С. Р. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини / С. Р. Тагієв, М. В. Мазур // *Вісник Верховного Суду України*. – 2004. – № 9.
4. Бабенко проти України. Ухвала Європейського суду з прав людини від 4 травня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/hr/case/ua/ua13.html>.
5. Рішення ЄСПЛ про наявність підстав для прийняття заяви № 43239/98, поданої Сергієм Головатим проти України, від 16 березня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1075405876>.
6. Plattform «Arzte fur das Leben» v. Austria, Application № 10126/82, Judgment of 21 June 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.vlex.com/vid/plattform-f-r-das-leben-v-austria-27421845>.
7. Ezelin v. France, Application № 11800/85, Judgment of 26 April 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_europeo/ezelin%20v.%20france.htm.
8. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, Application № 44079/98, Judgment of 20 October 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.umn.edu/humanrts/research/bulgaria/UMO%20Ilinden%20and%20Ivanov-en.pdf>.
9. Bączkowski and others v. Poland, Application № 1543/06, Judgment of 3 May 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statewatch.org/news/2007/may/echr-judgment-baczkowski-and-others-judgment.pdf>.
10. Фулей Т. І. Право на свободу мирних зібрань : європейські стандарти та практика їх застосування апеляційними судами в Україні / Т. І. Фулей // *Судова апеляція*. – 2009. – № 3 (16).
11. Льошенко О. Ю. Цивільні права і обов'язки в контексті практики Європейського суду з прав людини [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/11358>.

12. *Selmouni v. France*, Application № 25803/94, Judgment of 28 July 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,ECHR,,MAR,3ae6b70210,0.html>.

13. *Ohneberg v. Austria*, Application № 10781/08, Judgment of 18 September

2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2012/1709.html>.

14. Олюджіч проти Хорватії, Рішення від 5 лютого 2009 р. (заява № 22330/05) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/vvsu/2011_1/01-2011/012011-3.pdf.

Константій А. В. Судебная защита прав и свобод частных лиц в публично-правовой сфере: международный и национальный уровень административного судопроизводства.

В статье рассматриваются особенности и стандарты судебной защиты на международном и национальном уровне прав и свобод частных лиц, определенных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в случае их нарушений в публично-правовых отношениях субъектами властных полномочий Украины. Доказано, что административные суды Украины при рассмотрении дел, отнесенных к их компетенции, являются национальной частью конвенционного механизма защиты прав и свобод личности, определенных ЕКПЧ. Они должны непосредственно гарантировать права и основные свободы, предусмотренные этим международно-правовым документом, в том числе путем «первичного» рассмотрения жалоб частных лиц на нарушения указанных прав и свобод. С учетом практики ЕСПЧ и исходя из принципа верховенства права, административные суды Украины должны внедрять в судопроизводство стандарты защиты прав и свобод человека как справедливые и беспристрастные суды (ст. 6 Конвенции).

Ключевые слова: административное судопроизводство, права и свободы, конвенционная система, Европейский суд по правам человека, частные лица, субъекты властных полномочий, стандарты судебной защиты.

Konstantiy A. V. Judicial protection of the rights and freedoms of the individuals in the public legal sphere: international and national levels of the administrative justice.

The article examines the specifics and the standards of the judicial protection of the human rights and freedoms of the individuals on the international and national levels, which are defined in the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in case of its violation in the public relations by the subjects of the State power of Ukraine.

Keywords: administrative proceedings, the rights and freedoms, Convention system, the European Court of Human Rights, individuals, the subjects of the authority, standards of judicial protection.

Стаття надійшла до редакції 11.03.2013