



Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
Координатор проектів в Україні



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОЕКТ «СПРАВЕДЛИВЕ  
ПРАВОСУДДЯ»

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR  
INTERNATIONALE RECHTLICHE  
ZUSAMMENARBEIT E.V.



ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ  
СУД УКРАЇНИ

**Міжнародна науково-практична конференція**

# **ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*До 10-ї річниці процесуальної діяльності  
адміністративних судів України*

**Збірник матеріалів конференції**

м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року



ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

Міжнародна науково-практична конференція

**ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В  
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:  
СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ  
РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*До 10-ї річниці процесуальної діяльності  
адміністративних судів України*

**Збірник матеріалів конференції**

м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року

*За загальною редакцією О.М. НЕЧИТАЙЛА,  
Голови Вищого адміністративного суду України*

Київ  
Видавництво «Ваіте»  
2015

УДК 347.998.85:342.71./73(477)(082)  
ББК 67.9(4Укр)71я43+67.9(4Укр)400.7я43

*Конференція зареєстрована у 2015 році в Українському інституті  
науково-технічної і економічної інформації*

**РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

О.М. Нечитайло, канд. юрид. наук (голова редакційної колегії),  
М.І. Смокович, канд. юрид. наук (заступник голови редакційної колегії),  
В.П. Базов, канд. юрид. наук (відповідальний редактор),  
М.І. Цуркан, канд. юрид. наук, С.В. Пилипець,  
В.П. Бондарчук, Л.В. Олійник

**Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні:** Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. – К.: Ваіте, 2015. – 448 с.

ISBN 978-966-2310-45-0

У цьому виданні розглядаються актуальні проблеми становлення, сучасного стану та подальшого розвитку захисту прав людини в адміністративному судочинстві України з урахуванням вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї, практики Європейського суду з прав людини, а також зарубіжного досвіду. Результати відповідних досліджень спрямовуються на формування одноманітного судового правозастосування у сфері публічно-правових відносин, утвердження верховенства права і забезпечення справедливого правосуддя.

Збірник розрахований на суддів, прокурорів, адвокатів, наукових працівників, викладачів, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, співробітників державних органів та органів місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться питаннями захисту прав людини та адміністративного судочинства.



Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
Координатор проектів в Україні



Government of Canada  
Gouvernement du Canada

*Це видання здійснене за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні  
та за фінансової підтримки Уряду Канади  
в рамках проекту «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя».  
Погляди авторів, висловлені у цій публікації не обов'язково співпадають з поглядами  
Координатора проектів ОБСЄ в Україні.*

© Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2015  
© Вищий адміністративний суд України, 2015

## ЗМІСТ

<b>ВІТАЛЬНІ ПРОМОВИ</b> .....	<b>7</b>
Вітальна промова Голови Вищого адміністративного суду України Олександра НЕЧИТАЙЛА .....	9
Вітальна промова старшого менеджера проєктів Координатора проєктів ОБСЄ в Україні Джефрі ЕРЛІХА .....	11
Вітальна промова виконувача обов'язків директора Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва Штефана ХЮЛЬСХЬОРСТЕРА .....	13
Вітальна промова керівника Проєкту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя» Девіда Майкла ВОНА .....	15
Вітальна промова головуючого судді Федерального адміністративного суду Німеччини Юргена ФОРМАЕРА .....	17
<b>СЕСІЯ 1</b>	
<b>Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини. Урахування зарубіжного досвіду</b> .....	<b>21</b>
<i>Олександр ПАСЕНЮК</i> Десять років адміністративного судочинства: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій .....	23
<i>Олександр НЕЧИТАЙЛО</i> Адміністративне судочинство України: основні досягнення та напрямки модернізації .....	28
<i>Мартін ШТАЙНКЮЛЕР</i> Захист прав людини та адміністративне судочинство .....	34
<i>Вероніка КРУМНЯ</i> Роль та виклики адміністративних судів у захисті прав людини: досвід Латвії ...	39
<i>Едіт ЦЕЛЛЕР</i> Питання структурної незалежності та судового діалогу в системах конфліктуючих норм .....	48
<i>Антон МОНАЄНКО</i> Особливості функціонування та розвитку інституту адміністративної юстиції в деяких арабських країнах .....	60
<i>Валерій КОЛПАКОВ</i> Адміністративне судочинство в предметі адміністративного права .....	66
<i>Олена РЯБЧЕНКО</i> Предмет судової адміністративної юрисдикції: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення .....	72
<i>Володимир КРАВЧУК</i> Адміністративна юстиція в контексті конституційної реформи .....	78
<i>Наталія ОНИЩЕНКО</i> Права людини в контексті забезпечення регулювання адміністративних правовідносин .....	82
<i>Ольга БІЛОВА</i> Щодо визначення пріоритетів у реформуванні судової системи .....	88
<i>Максим БРИЗИЦЬКИЙ</i> Досягнення завдання адміністративного судочинства як критерій пріоритетності реформ .....	92

<i>Олег ЗАВЕРУХА</i> Гарантії незалежності суддів – основа ефективної судової влади .....	104
<i>Василь ІЛЬКОВ</i> Реформування адміністративного судочинства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду під час здійснення конституційної реформи. ....	109
<i>Антон КОРОТКИХ</i> Адміністративна юрисдикція як вид юридичної діяльності: поняття та суть.....	115
<i>Катерина МІНАЄВА</i> Суб'єкт владних повноважень як позивач у справах адміністративної юрисдикції ..	124
<i>Яков НЕБРАТ</i> Реалізація конституційного принципу верховенства права в Україні як запорука захисту прав людини шляхом проведення судово-правової реформи. .	130
<i>Надія ПИСАРЕНКО</i> Про складові незалежної адміністративної юстиції .....	135
<i>Марина СЕМЕНЕНКО</i> До питання оскарження індивідуальних актів органів місцевого самоврядування ..	139
<i>Олег СУШКО</i> Необхідність реформування адміністративного судочинства задля забезпечення повноцінного судового захисту прав громадян .....	143
<i>Марина ШВЕДЮК</i> Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини. Урахування зарубіжного досвіду.....	147
<b>СЕСІЯ 2</b> <b>Стандарти справедливого суду (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) .....</b>	<b>153</b>
<i>Микола КУЧЕРЯВЕНКО</i> Рівень законодавчої техніки як умова прийняття якісного судового рішення ...	155
<i>Ларс БРОКЕР</i> Частина 1 статті 6 та стаття 13 Конвенції: гарантія правового захисту в практиці адміністративного судочинства Німеччини .....	161
<i>Тетяна ФУЛЕЙ</i> Застосування практики Європейського суду з прав людини при тлумаченні загальних положень та принципів адміністративного судочинства .....	165
<i>Борис БАБІН, Олена ГРІНЕНКО</i> Практика та стандарти Європейського суду з прав людини у сфері ефективних розслідувань .....	174
<i>Олександр БАЗОВ</i> Принципи тлумачення Європейським судом з прав людини Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод .....	181
<i>Іван ВОЙТОВИЧ</i> Європейські стандарти справедливого суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України.....	188
<i>Діана ГНАП</i> Доступ до правосуддя в адміністративному процесі за стандартами рішень Європейського суду з прав людини .....	193
<i>Роман ГОЛОБУТОВСЬКИЙ</i> Стандарти справедливого суду та незалежний суд під час здійснення адміністративного судочинства.....	198

<i>Лариса ТРОФІМОВА</i> Про важливість вивчення і застосування стандартів захисту прав людини . . . . .	203
<i>Тетяна ЧУБАР</i> Стандарти справедливого суду . . . . .	207
<b>СЕСІЯ 3</b> <b>Стандарти справедливого суду (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>Георг ШМІДТ</i> Стандарти справедливого судового розгляду в адміністративному судочинстві згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. . . . .	215
<i>Ева ШРАЙНЕР-ХАЗБЕРГЕР</i> Застосування стандартів справедливого суду в судовому засіданні. . . . .	221
<i>Іван ГОЛОСНІЧЕНКО</i> Проблема додержання процесуальних строків в адміністративному судочинстві . . . . .	233
<i>Росана ПЕТЕРСОН</i> Принцип верховенства права і важливість дотримання процедури при відправленні правосуддя. . . . .	238
<i>Людмила ЄРЕСЬКО</i> Застосування статті 6 Конвенції у практиці адміністративних судів України. . . . .	241
<i>Марина БОЯРИНЦЕВА</i> Поновлення порушеного права особи як основна мета судочинства . . . . .	252
<i>Віктор БАЗОВ</i> Конституційна рівність як ціннісна засада судового захисту прав людини . . . . .	259
<i>Анна БІЛОЦЬКА</i> Стандарти справедливого суду (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) . . . . .	268
<i>Анна БУЧИК</i> Аналіз складових стандартів справедливого суду. . . . .	273
<i>Юлія СЕРЕБРЯКОВА</i> Проблемні аспекти реалізації права прокурора на вступ у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб. . . . .	278
<i>Олександр ХРИМЛІ</i> Щодо повноважень адміністративного суду при вирішенні спорів, що виникають у зв'язку з виконанням судових рішень. . . . .	286
<b>СЕСІЯ 4</b> <b>Доступ до публічної інформації: практика Європейського суду з прав людини. . . . .</b>	<b>295</b>
<i>Пшемислав ШУСТАКЕВИЧ</i> Доступ до публічної інформації як інструмент розвитку демократії в контексті європейських та польських нормативно-правових актів. . . . .	297
<i>Яупріте БРІЄДЕ</i> Розголошення конфіденційної інформації, наявної в розпорядженні органу державної влади, в інтересах громадськості . . . . .	309
<i>Наталія БЛАЖІВСЬКА</i> Межі допустимої критики судді в демократичному суспільстві: позиція Європейського суду з прав людини. . . . .	321

<i>Дайнюс РАЙЖИС</i> Використання секретної інформації в адміністративному процесі Литви та право на справедливий суд.....	328
<i>Тетяна КОЛОМОЄЦЬ</i> Використання таємної інформації та принцип відкритості в адміністративному судочинстві України: питання теорії, проблеми практики та шляхи їх вирішення .....	338
<i>Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ</i> Принцип публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні: практичні аспекти .....	344
<i>Дмитро ГУРІН</i> Своєчасність доступу до публічної інформації .....	347
<i>Ірина СОПІЛКО</i> Суб'єкт адміністративного порушення права на інформацію.....	352
<b>СЕСІЯ 5</b> <b>Роль Європейського суду з прав людини в умовах конфліктів, що призводять до порушень прав людини.....</b>	<b>365</b>
<i>Ів ДУТРИЙО</i> Конфлікти, порушення прав людини і Європейський суд з прав людини.....	367
<i>Лето КАРІОЛУ</i> Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у ситуаціях здійснення державою ефективного контролю над міжнародно визнаною територією іншої держави .....	383
<i>Ліліана ТИМЧЕНКО</i> Захист прав людини та самопроголошені держави (на прикладі рішень ЄСПЛ стосовно Республіки Молдова).....	402
<b>СЕСІЯ 6</b> <b>Право на свободу мирних зібрань у контексті статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.....</b>	<b>413</b>
<i>Дагмар ВЮНШ</i> Найважливіші рішення Європейського суду з прав людини згідно зі статтею 11 Конвенції (право на мирні зібрання).....	415
<i>Дмитро ТРЕТЬЯКОВ</i> Свобода мирних зібрань в Україні в аспекті рішень Європейського суду з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» ..	423
<i>Михайло СМОКОВИЧ</i> Проблеми забезпечення права на свободу мирних зібрань в Україні .....	435
<i>Вячеслав КІРІЄНКО</i> Право на свободу мирних зібрань в контексті статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.....	444



---

---

**ВІТАЛЬНІ  
ПРОМОВИ**

---

---



**Олександр НЕЧИТАЙЛО,**

*Голова Вищого адміністративного суду України,  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України*

Шановні учасники та гості конференції!

Дозвольте привітати вас із початком роботи конференції, присвяченої питанням захисту прав людини в адміністративному судочинстві, проведення якої приурочене до десятої річниці процесуальної діяльності адміністративних судів.

Кількісний і, найважливіше, якісний склад учасників свідчить про той інтерес, що його викликають питання захисту прав людини в адміністративному судочинстві. Важливо, що у конференції беруть участь представники Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, Верховної Ради України та Адміністрації Президента України. Також люб'язно погодилися взяти участь у конференції та поділитися своїм досвідом наші іноземні партнери. Це – делегації з Австрії, Грузії, Естонії, Латвії, Литви, Молдови, Німеччини, Польщі, Сербії, США та Франції, а також представники авторитетних міжнародних організацій: Європейського суду з прав людини та установ Організації Об'єднаних Націй.

Особлива подяка нашим міжнародним партнерам, завдяки сприянню яких було організовано проведення цього заходу. Наша десятирічна співпраця дала можливість вивчати зарубіжний досвід з питань адміністративного судочинства та організації роботи судів, здійснювати підготовку кандидатів та новопризначених суддів адміністративних судів, впроваджувати комплексне навчання, спрямоване на застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини, сприяти обізнаності громадськості щодо адміністративного судочинства.

Надзвичайно радий вітати співорганізаторів нашого заходу – старшого менеджера проектів Координатора проектів ОБСЄ в Україні Джефрі Ерліха (зазначу, що проведенню цієї конференції сприяє проект ОБСЄ «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя»,

що впроваджується за підтримки Уряду Канади), керівника Проекту Агентства США з міжнародного розвитку «Справедливе правосуддя» Девіда Вона та виконувача обов'язків директора Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва Штефана Хюльсхьорстера.

Актуальність теми конференції не викликає сумнівів, тому що пріоритетом для будь-якої держави є дотримання прав і свобод людини. Права людини, гарантовані Конституцією України, повинні бути реалізовані, а їх захист від свавілля з боку влади є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Метою конференції є обговорення ряду актуальних питань щодо захисту прав людини в адміністративному судочинстві. Серед них – питання реформи адміністративного судочинства України, стандартів справедливого суду, а також доступу до публічної інформації у контексті практики Європейського суду з прав людини. Упевнений, що досвід, набутий адміністративними судами за десять років процесуальної діяльності, у цих питаннях буде корисним.

Шановні колеги, ми надаємо особливого значення тому, що свій погляд зможуть висловити як вітчизняні науковці та практики, так і наші гості – зарубіжні фахівці.

Переконаний, що завдяки роботі нашої конференції всі присутні, а також, хто ознайомиться з її матеріалами, сформулюють власне уявлення щодо сучасного стану захисту прав людини в адміністративному судочинстві та перспектив його розвитку. Зважаючи на актуальність питань, що виносяться на обговорення під час роботи конференції, впевнений, що всі доповіді, повідомлення, діалоги та дискусії будуть результативними, а пропозиції знайдуть своє втілення в законодавстві й сприятимуть розвитку вітчизняної науки та практики адміністративного судочинства.

Хочу побажати всім учасникам жвавої наукової дискусії та запрошую взяти активну участь в обговоренні питань конференції.

**Джефрі ЕРЛІХ,**  
*старший менеджер проектів*  
*Координатора проектів ОБСЄ в Україні*

Шановні пані та панове!

Я радий вітати вас на міжнародній науково-практичній конференції із захисту прав людини в адміністративному судочинстві, присвяченій десятій річниці процесуальної діяльності адміністративних судів України.

Наявність ефективної системи адміністративної юстиції є однією з основних вимог суспільства, заснованого на верховенстві права. У такому суспільстві органи влади мають діяти виключно в рамках закону, а кожен громадянин має право звернутися до суду в разі, якщо порушуються його права, зазнають обмежень його свободи або інтереси.

Важливо відзначити, що Координатор проектів ОБСЄ в Україні був першою міжнародною організацією, яка підтримала розвиток адміністративної юстиції в Україні, долучившись до розробки КАС України у 2004–2005 рр.

Після прийняття Кодексу десять років тому кожен суддя адміністративного суду в Україні взяв участь у семінарах, що проводилися за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Координатор проектів ОБСЄ в Україні підтримує видання публікацій з питань адміністративної юстиції, а також перекладає та публікує кращі дослідження з міжнародної практики в сфері адміністративної юстиції. Протягом останніх років під керівництвом Координатора проектів ОБСЄ в Україні загалом було видано більше тридцяти публікацій, зокрема побачив світ перший посібник із застосування практики Європейського суду з прав людини у адміністративному судочинстві.

Слід зазначити, що з огляду на досвід України в розвитку адміністративної юстиції Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ розробило Керівництво з моніторингу адміністративної юстиції. Українська версія посібника буде опублікована найближчим часом, і ми готові допомагати нашим партнерам в апробуванні відповідної методології. Також ми готові надалі підтримувати ініціативи з розвитку

потенціалу суддів адміністративних судів у прийнятті послідовних і обґрунтованих рішень.

Користуючись нагодою, хотів би подякувати нашому багаторічному партнеру – Вищому адміністративному суду України за плідну співпрацю, а також висловити подяку уряду Канади за фінансову підтримку в реалізації цього проекту.

Дякую за увагу.

**Штефан ХЮЛЬСХЬОРСТЕР,**  
*виконувач обов'язків директора Німецького Фонду  
міжнародного правового співробітництва,  
доктор права, професор h.c.*

Вельмишановний пане Голово Нечитайло,  
вельмишановні пані і панове!

Я дуже радий можливості перебувати сьогодні в Києві, й для мене є честю вітати вас від імені Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва на цій безперечно важливій конференції.

Мені дуже приємно, знов відвідуючи столицю України, згадувати про довгу та інтенсивну співпрацю, яку ми можемо разом оцінити в рамках двадцятирічного правового діалогу з вашою державою в цілому. Ця співпраця пов'язала мене з багатьма українськими друзями, які завжди залишаються надзвичайно гостинними. За все це я хотів би, користуючись нагодою, сердечно подякувати.

Саме ця конференція для мене є важливою ще й з тому, що ми маємо нагоду відсвяткувати ювілей КАС України, що набув чинності вже понад десять років тому, у вересні 2005 р. Хотів би наголосити, що ця подія стала ще одним важливим кроком України до розбудови правової держави, рухом у вірному напрямі.

Я із задоволенням згадую перші фахові обговорення із щойно призначеними суддями новоствореного Вищого адміністративного суду України у 2004 р., коли КАС України ще не був прийнятий парламентом, але розробку якого ми в тій чи іншій формі підтримували починаючи з 1992 р. Його підготовка виявилася дійсно складною справою. Проте і розробка проекту закону про адміністративні процедури здається мені не менш складним процесом. Ми досі чекаємо на його прийняття.

Згадані мною перші фахові обговорення у Києві, ще за відсутності приміщень у ВАСУ, відбувались буквально на підвіконні в коридорі Міністерства юстиції України перед приймальною тодішнього заступника Міністра юстиції України пана Пасенюка. Зручно це не було, але у будь-якому разі виявилось ефективним, адже ці розмови стали основою

інтенсивної, практично орієнтованої співпраці між німецькими та українськими суддями системи адміністративної юстиції.

Ми надзвичайно вдячні за те, що до цієї плідної співпраці долучились представники адміністративного судочинства федеральної землі Рейнланд-Пфальц та Федерального адміністративного суду Німеччини. Користуючись нагодою, дозволю собі висловити подяку як суддям ФАС, так і колегам – суддям землі Рейнланд-Пфальц за їх багаторічний внесок, участь у співпраці та активну підтримку вже проведених десяти німецько-українських колоквиумів з адміністративного процесуального права в Німеччині. Наступний, одинадцятий колоквиум ми, як і завжди, плануємо провести в грудні цього року в Кобленці.

Підтвердженням активних зав'язків та співпраці є те, що ми прибули на цю конференцію у складі великої делегації з суддів системи німецького адміністративного судочинства всіх інстанцій. Тому я маю честь вітати серед учасників конференції головуючого суддю Федерального адміністративного суду Німеччини pana Формаєра, суддю цього суду pana Штайнкюлера, Президента Вищого адміністративного суду та Конституційного суду землі Рейнланд-Пфальц pana Брокера, головуючого суддю цього суду пані Вюнш та Президента Адміністративного суду м. Трір pana Шмідта.

У своїй промові я не звертатимусь до досить різнопланової тематики конференції з тим, щоб не забирати час та теми для обговорення у майбутніх доповідачів. Завершити моє коротке привітання я хотів би цитатою від Генрі Форда: «Зібратися разом – це вже початок, залишитись разом – це вже прогрес, а співпрацювати – це успіх».

У цьому сенсі я бажаю адміністративній юстиції та суддям адміністративних судів України успіхів у їхній діяльності, насамперед у справі здійснення незалежного контролю за діями публічної влади, а всім нам я бажаю цікавих доповідей та активних дискусій.



**Девід Майкл ВОН,**  
керівник Проекту Агентства США  
з міжнародного розвитку (USAID)  
«Справедливе правосуддя»

Шановні пані та панове, вельмишановні судді, Ваша честь!  
Доброго ранку! Хочу привітати всіх від імені Проекту USAID  
«Справедливе правосуддя»!

Дозвольте подякувати Вищому адміністративному суду України, особисто його Голові, пану Нечитайлу, за організацію цієї конференції. Велика подяка нашим партнерам – Координатору проектів ОБСЄ в Україні та Німецькому Фонду міжнародного правового співробітництва.

Наш Проект працює в Україні з 2006 р. і має дві мети: перша – підвищення прозорості та підзвітності судової системи, друга – сприяння здійсненню судової реформи на засадах верховенства права.

Для реалізації зазначених цілей Проект співпрацює з низкою українських партнерів, зокрема з Вищим адміністративним судом України. Так, спільними зусиллями ми підготували і видали «Настільну книгу судді з адміністративної юстиції» та підручник «Адміністративне судочинство України».

Разом з ВАСУ та Національною школою суддів України ми провели низку навчальних семінарів, присвячених особливостям розгляду адміністративних справ, застосування судової практики Європейського суду з прав людини, написання судових рішень та взаємодії судів зі ЗМІ. У цих семінарах взяли участь сотні суддів з усіх областей України.

Протягом багатьох років ми спільно проводимо заходи для суддів з питань застосування виборчого законодавства, зокрема у вересні та жовтні 2015 р. наш Проект підтримував проведення чотирьох регіональних семінарів із застосування Закону України «Про місцеві вибори». Це сприятиме одноманітному застосуванню судами законодавства при вирішенні виборчих спорів. Сформована внаслідок цього уніфікована судова практика в свою чергу гарантуватиме юридичну визначеність та передбачуваність, що є основними чинниками принципу верховенства права.

Хочу запевнити, що Проект і надалі підтримуватиме судову систему України у її реформуванні задля забезпечення дотримання міжнародних стандартів захисту прав людини.

Від імені Проекту USAID «Справедливе правосуддя» хочу привітати всі адміністративні суди України з нагоди десятої річниці їхньої процесуальної діяльності й побажати натхнення і успіхів у їх важливій справі.

Бажаю вам цікавого обговорення.

Дякую за увагу!

**Юрген ФОРМАЕР,**  
*головуючий суддя Федерального  
адміністративного суду Німеччини*

Вельмишановний пане Голово Нечитайло,  
вельмишановний пане головуючий, професоре Баулін,  
шановні пані і панове!

Для мене є великою радістю та честю переказати вам – також і від імені Президента Федерального адміністративного суду, сердечні вітання від німецького адміністративного судочинства з нагоди десятиї річниці запровадження адміністративно-судового контролю в Україні. Особливе значення цього ювілею можна зрозуміти з огляду на те, яке значення адміністративне судочинство має для створення, забезпечення та подальшого розвитку сучасної правової держави. За її сьогоденнім розумінням правова держава не вичерпується лише забезпеченням практичного втілення правових принципів та обмеженням державної влади. Вона також передбачає наявність норм, за допомогою яких формуються основи цілісного державно-правового порядку.

Якими ж є найважливіші елементи правової держави? До них передусім належать дієва конституція, гарантування реалізації основоположних прав (спрямованих передусім на захист людської гідності, свобод та правової рівності), горизонтальний поділ влади, пріоритетність права в сенсі зв'язаності державної влади законом і правом, а також неухильне забезпечення дії принципу пропорційності в державній діяльності.

Нарешті, правова держава вимагає існування та ефективної дії інституції, що здатна забезпечити реалізацію зазначених вище елементів. Такою інституцією є судочинство. Як все право в цілому, принципи правової держави також проходять випробування насамперед у рамках судового провадження. Відтак, гарантією всеосяжного та ефективного правового захисту є система незалежних судів, що діють на підставі законодавчо закріпленої процедури, яка є невід'ємною складовою порядку правової держави. І саме адміністративному судочинству має відводитися центральна роль у цій системі. За ним закріплюється завдання захищати окремі елементи правової держави від порушень з боку виконавчої влади.

Коли адміністративне судочинство, діючи в інтересах забезпечення дотримання свобод окремого індивідуума, здійснює незалежний та ефективний контроль за державною владою, воно становить собою, як влучно зазначав відомий фахівець у галузі державного права Густав Радбрух, «наріжний камінь у зводі правової держави». Без адміністративного судочинства державна спільнота, що прагне створити правову державу, не зможе досягти цієї мети. Незалежні адміністративні суди є гарантом того, щоб контроль за державною владою здійснювався якнайефективніше.

У сфері адміністративного права часто постають комплексні та складні питання, відповіді на які потребують наявності спеціалізованих правових та інших галузевих знань. Адміністративні установи, як правило, мають у своєму розпорядженні такі знання. Тому для ефективної перевірки їх рішень на такому самому «спеціалізованому» рівні важливою передумовою є те, щоб і контролюючий орган володів такими самими спеціалізованими знаннями. У саме такому випадку має йтися про створення спеціалізованих адміністративних судів.

Дозвольте мені особливо наголосити на цьому пункті. Під час фахових обговорень з іноземними колегами я часто переконувався в тому, що інститут спеціалізованого судочинства Німеччини, а саме структурний його поділ на самостійне адміністративне, фінансове та соціальне судочинство – не в останнє, з огляду на якість судової практики, – розглядається ними як щонайменше вартий аналізування приклад. З власного досвіду могу лише погодитись із такими уявленнями.

Контрольна функція адміністративного судочинства, яка пронизує всю систему в правовій державі, в особливий спосіб реалізується, поєднуючись із діями на захист прав людини. Питання захисту прав людини можуть поставати у сфері адміністративного права в різних аспектах та у різний спосіб. В центрі уваги завжди знаходитимуться різнопланові гарантії Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Із приєднанням майже всіх держав Східної Європи до цього документу, а також із визнанням ними судової практики Європейського суду з прав людини, Конвенція перетворилась на спільну європейську конституцію основоположних прав, якій знайшлося місце також і в адміністративному процесі. Тому я хотів би схвалити ідею

присвятити цій тематиці нашу ювілейну конференцію. Вона варта цієї нагоди.

Десять років адміністративного судочинства в Україні – це значний крок на шляху до створення та забезпечення існування правової держави. Вона в свою чергу є обов'язковим елементом стабільного внутрішньодержавного суспільного миру. Саме цього я і бажаю народові України.

Дякую за увагу.



---

---

## **СЕСІЯ І**

**Реформа адміністративного  
судочинства України як запорука  
захисту прав людини.  
Урахування зарубіжного досвіду**

---

---





---

**Олександр ПАСЕНЮК,**  
суддя Конституційного Суду України,  
професор кафедри адміністративного права  
юридичного факультету Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка,  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,  
Голова Вищого адміністративного суду України  
(2004–2011 рр.)

## **Десять років адміністративного судочинства: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій**

Традиційно предмети конституційного та адміністративного права частково перетинаються: точкою їх дотику є відносини організації та функціонування публічної адміністрації. Природно, що державам, у яких створено суд конституційної юрисдикції, доводиться вирішувати питання відмежування його юрисдикції від юрисдикції загальних судів, що спеціалізуються на адміністративних спорах.

Запровадження у 2005 р. інституту адміністративного судочинства поновило актуальність цього питання й у нашій державі. Воно виникає переважно у спорах за участю вищих органів влади – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

У 2010 р. вирішення всіх цих спорів було сконцентровано у п'ятій палаті Вищого адміністративного суду України. У такій спосіб влада продемонструвала особливу увагу щодо належного їх вирішення. Відповідно підвищився й суспільний інтерес до цих справ. На сьогодні ці спори автоматично розподіляються для розгляду всіма суддями ВАСУ, а крім того, запроваджений їх перегляд Верховним Судом України при поданні відповідної заяви.

Аналіз судової практики засвідчує, що питання розмежування згаданих двох видів юрисдикції, на жаль, не дістало задовільного вирішення. Особливо гострим воно стає у справах за позовами громадян до:

- Верховної Ради України з приводу порушення нею законодавчих процедур, установлених Регламентом Верховної Ради або Законом

України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- Верховної Ради України з приводу її бездіяльності, що дістала вияв у неприйнятті певного закону (у тому числі тих законів, до прийняття яких спонукав Конституційний Суд України у своїх рішеннях);
- Верховної Ради України з приводу ненадання громадянину доступу до тексту законопроекту та можливості внести свої пропозиції щодо нього;
- комітетів Верховної Ради України з приводу недопуску громадян на засідання, що були призначені для розгляду законопроектів;
- народних депутатів, комітетів Верховної Ради України, Президента України з приводу неналежного розгляду ними пропозицій громадян, у тому числі законодавчих ініціатив громадян;
- Президента України з приводу його дій із підписання міжнародного договору від імені України.

За аналогічних обставин, в одних випадках суд відмовляє у відкритті провадження щодо таких позовів з мотивів їх належності не до адміністративної, а до конституційної юрисдикції, в інших випадках – розглядає справу по суті, а у третіх – повертає позовну заяву під приводом неналежного формулювання позовних вимог.

Трапляються і такі випадки, коли суд, визнавши неналежність певної справи до адміністративної юрисдикції, замість того, щоб закрити провадження, ухвалює рішення по суті справи (про відмову у задоволенні позову).

При вирішенні цієї практичної проблеми, на нашу думку, слід виходити з такого.

Загальновизнано, що основним критерієм розмежування видів судової юрисдикції є характер (юридичний зміст) спірних відносин.

Предметом конституційної юрисдикції є діяльність вищих органів держави щодо обрання із кількох політичних альтернатив певного одного варіанта, який і закріплюється у формі закону чи підзаконного (загального чи індивідуального) акту. Правові межі цього вибору за загальним правилом установлено Конституцією України (якщо не брати

---

до уваги міжнародні договори). Професор В.Б. Авер'янов цю діяльність позначав поняттям «державне регулювання суспільних процесів» (далі – державне регулювання). Завдання Конституційного Суду України власне в тому й полягає, щоб контролювати, чи не виходить політичний розсуд вищих органів влади за межі приписів Конституції України.

Предметом адміністративної юрисдикції є діяльність публічної адміністрації, тобто корпусу політично нейтральних службовців, які за допомогою фінансових, організаційних та інших ресурсів держави з метою вирішення певних загальносуспільних проблем владно впливають на поведінку окремих приватних осіб чи їх груп. Хоча адміністративний розсуд окремих службовців (передусім міністрів) і містить елементи політичної лояльності, проте ці елементи обмежені певним «стратегічним» політичним рішенням, закріпленим у законі. Таким чином, специфіка адміністративних судів полягає у контролі за тим, щоб цілі та засоби публічної адміністрації відповідали законам і не порушували права приватних осіб.

Слід визнати, що державне регулювання, з одного боку, та публічне адміністрування – з іншого, мають одну спільну рису – їх призначення полягає в здійсненні організуючого впливу, спрямовуванні поведінки. Однак масштаби такого спрямовування різні; державне регулювання, як правило, не стосується статусу окремих конкретних осіб. У цьому й полягає основна його відмінність від публічного адміністрування. Рішення Верховної Ради України, Президента України (зокрема, прийняття законів, введення воєнного стану, надання військової допомоги іншим державам, призначення позачергових виборів до Верховної Ради України, укладення міжнародного договору України) зазвичай (крім хіба що кадрових рішень) прав конкретних осіб не стосуються, а тому за загальним правилом повинні належати до сфери контролю з боку саме Конституційного Суду України. Винятки можуть становити окремі рішення, зокрема про помилування, прийняття до громадянства, нагородження державними нагородами, що, безперечно, підконтрольні адміністративним судам.

Водночас необхідно взяти до уваги те, що деяка частина повноважень вищих органів влади додатково (передусім процедурно) регламентуються на рівні закону. Така регламентація покликана

гарантувати участь інших державних органів та заінтересованої громадськості у процесі ухвалення рішень, з метою підвищення їх обґрунтованості, а відтак – легітимності та ефективності.

Передбачаючи безпосередню взаємодію вищих органів влади із приватними особами, відповідні правові інститути фактично уподібнюють природу державного регулювання до природи публічної адміністрації, чим включають його до сфери контролю з боку адміністративних судів. Тому, наприклад, позови про зобов'язання Верховної Ради України офіційно опублікувати законопроект, про зобов'язання комітету Верховної Ради України розглянути законодавчі пропозиції громадянина, про доступ до участі у парламентських слуханнях, про зобов'язання народного депутата розглянути пропозицію громадянина, на нашу думку, варто вважати такими, що належать до адміністративної юрисдикції.

Звісно, наведені процедури є частиною процесу ухвалення відповідного політичного рішення, і контроль за цією процедурою мав би здійснюватися у тому самому порядку, що і контроль за власне рішенням. Наочним у цьому сенсі є приклад судового контролю за розглядом заяв про злочини. Конституційний Суд України своїм Рішенням від 14 грудня 2011 р. № 1-29/2011 підтвердив, що такий контроль має здійснюватися у тому самому порядку, що і контроль за рештою рішень, що ухвалюються у межах кримінального судочинства. Ситуація із законодавчими пропозиціями громадян, на нашу думку, мала б бути аналогічною. Процедурне рішення щодо своєї законодавчої пропозиції громадянин міг би оскаржити до Конституційного Суду України разом з відповідним завершальним політичним рішенням. Оскільки інститут індивідуальної конституційної скарги на сьогодні в Україні відсутній (його пропонується запровадити проектом змін до Конституції України) то громадянам поки що доводиться обмежуватись захистом суто з боку адміністративних судів.

Зауважу при цьому, що запровадження такого інституту не означатиме, що відповідні спори із компетенції адміністративних судів автоматично будуть виведені. Адміністративні суди продовжуватимуть контролювати відповідні акти щодо законності, а Конституційний Суд України візьметься за контроль на предмет їх конституційності (тільки вже за конституційним зверненням і приватних осіб). Конфлікту

юрисдикцій не буде. Як його немає сьогодні при притягненні особи за одне і те саме діяння одночасно до кількох видів відповідальності, наприклад кримінальної та дисциплінарної.

Викладене дає змогу сформулювати такі висновки. До адміністративної юрисдикції належать спори з приводу рішень вищих політичних органів влади про призначення, обрання на посаду, звільнення з посади, інші кадрові рішення (спори у сфері публічної служби, а також про надання, зміну статусу окремих приватних осіб (з питань громадянства, помилування, тощо). До сфери контролю з боку адміністративних судів також належать і ті рішення згаданих органів, при прийнятті яких гарантується участь приватних осіб. Якщо такі гарантії відсутні, спір про конституційність належить до юрисдикції Конституційного Суду України.

**Олександр НЕЧИТАЙЛО,**  
*Голова Вищого адміністративного суду України,  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України*

## **Адміністративне судочинство України: основні досягнення та напрями модернізації**

Здобувши омріяну незалежність і ставши на шлях демократичних перетворень, українська держава визнала необхідність запровадження у вітчизняне судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини. Орієнтування на розбудову правової держави та входження до європейської спільноти зумовили потребу в створенні дієвого механізму захисту прав громадян від свавілля з боку органів державної влади.

Ідея запровадження адміністративного судочинства в Україні торувала шлях до свого втілення довгих тринадцять років: від схвалення Концепції судово-правової реформи до набрання чинності КАС України, який був визнаний експертами як не лише необхідний, а й прогресивний законодавчий акт. Він засвідчив реальність намірів української держави втілювати в життя принцип верховенства права, діяти прозоро та неупереджено в інтересах кожного пересічного громадянина.

1 вересня 2005 р. – це дата, що символізує початок процесуальної діяльності адміністративних судів.

Утворення Вищого адміністративного суду України та поетапне формування мережі адміністративних судів стало важливою віхою на шляху розбудови в Україні правової держави.

Протягом цих років адміністративні суди переживали різні часи: були критика і визнання, спроби ліквідації і активна підтримка. Минулі десять років були роками екстенсивного зростання, періодом формування адміністративної судової системи, її становлення та розвитку з урахуванням актуальних викликів сучасності. Ми «виборювали» фінансування, відкривали нові суди, добирали суддів і працівників апарату, працювали над удосконаленням законодавства і формуванням судової практики.

---

Нині систему адміністративних судів становлять Вищий адміністративний суд України, **9** апеляційних та **27** окружних адміністративних судів. Судочинство на цей час здійснюють **1031** суддя.

За десять років місцеві адміністративні суди розглянули **понад 9 млн** справ і матеріалів, апеляційні адміністративні суди – **понад 4 млн** справ і матеріалів, ВАСУ – **близько 500 тис.** Ці показники свідчать не про особливу схильність наших співвітчизників до сутяжництва, а насамперед про недостатню поширеність процедур досудового врегулювання, примирних та адміністративних процедур попереднього розгляду скарг.

Постійний аналіз статистичних показників свідчить, що навантаження на суддів адміністративних судів стабільно високе. Найчастіше до цих судів звертаються громадяни щодо розв’язання соціальних спорів, що свідчить про певні негативні чинники в цій сфері публічно-правових відносин. Дані статистики свідчать також про законодавчі проблеми, зумовлені тим, що нечіткість формулювань, суперечливість, можливість багатозначного тлумачення норм, прописаних у різних законодавчих актах, провокують зростання кількості судових спорів.

Статистика – привабливий інструмент. І я міг би довго оперувати цікавими статистичними даними та зупинятися на питаннях дотримання та захисту прав людини в Україні. Але в адміністративному судочинстві успіх чи невдачі складно передати цифрами. З урахуванням цього всі проблемні питання, які виявляються адміністративними судами, піддаються докладному вивченню Вищим адміністративним судом України. Важливу роль у забезпеченні одноманітності судової практики відіграє Пленум ВАСУ, який з початку своєї роботи видав **97** постанов з актуальних питань діяльності адміністративних судів, у тому числі **40** постанов роз’яснювального характеру.

Забезпечення єдності судової практики неможливе без урахування практики Європейського суду з прав людини. Завдяки багаторічній співпраці Вищого адміністративного суду України та Координатора проектів ОБСЄ в Україні щодо проведення тематичних семінарів, «круглих столів» і тренінгів, а також утворення робочої групи суддів – розробників навчальних програм щодо практики ЄСПЛ значно зросло розуміння суддями адміністративних судів того, як застосовувати

принцип верховенства права та практику Європейського суду, а отже, адміністративне судочинство поступово виходить на якісно новий рівень.

В умовах стрімкого реформування державних інститутів та активізації євроінтеграційного процесу для забезпечення судового захисту конституційних прав та свобод вимагається реформування судової системи і судочинства та внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Вищий адміністративний суд бере активну участь в обговоренні питань конституційної реформи. Змін потребують передусім конституційні положення щодо порядку утворення, реорганізації та ліквідації судів, визначення їх мережі. Ми переконані, що першим кроком на шляху підвищення ефективності системи адміністративної юстиції в Україні стане конституційне закріплення статусу адміністративних судів. Це буде гарантією незалежності, зокрема адміністративних судів, від виконавчої і законодавчої влади та суб'єктів політичних відносин.

Процес оптимізації судоустрою в контексті конституційної реформи потрібно здійснювати синхронно з реформуванням матеріального та процесуального законодавства, позаяк ефективність судочинства значною мірою залежить від якості законодавства. І якщо адміністративно-процесуальне законодавство кодифіковано, то адміністративно-процедурне законодавство і надалі залишається несистематизованим. Робота над Адміністративно-процедурним кодексом України, який повинен стати основою для правомірної управлінської діяльності, триває майже 15 років.

Уже не перший рік Вищий адміністративний суд України привертає увагу суб'єктів законодавчої ініціативи до необхідності провести комплексну реформу адміністративного законодавства: матеріального та процесуального. Зокрема, необхідно ґрунтовно переоцінити ті положення законів, які надають суб'єктам владних повноважень право звертатися до адміністративних судів з позовами до громадян та юридичних осіб, яким вони досить часто зловживають.

З метою підвищення ефективності адміністративного правосуддя, наближення його до європейських стандартів ВАСУ опрацьовано **понад**



---

**600 проектів** законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються питань судоустрою, здійснення судочинства та удосконалення процесуальних питань у сфері адміністративного судочинства. Поряд із тим, що за десять років до КАС України **73 рази** вносилися зміни та доповнення, давно на часі потреба в удосконаленні цього Кодексу згідно з кращими зразками законодавства про адміністративне судочинство європейських країн. Вищий адміністративний суд України вже кілька років за результатами вивчення зарубіжного досвіду та опрацювання пропозицій європейських експертів **пропонує**:

- запровадити інститут «типового» провадження у разі надходження великої кількості подібних справ;
- дати можливість суду першої інстанції звертатися до суду касаційної інстанції для формулювання правової позиції у важливих для розвитку судової практики справах;
- розвивати систему альтернативних шляхів розв’язання спорів, розмови про яку ведуться роками, проте належного впровадження у вітчизняну правову систему вона так і не дістала;
- запровадити збалансовану систему процесуальних фільтрів щодо справ, які розглядаються у судах апеляційної та касаційної інстанцій;
- посилити процесуальні механізми формування єдності судової практики;
- переглянути предметну підсудність адміністративних справ.

Нарешті, варто впровадити досудову адміністративну процедуру оскарження. Це у свою чергу сприятиме поступовому зменшенню потреби громадян і юридичних осіб оскаржувати рішення органів влади та посадовців до адміністративних судів.

Конкретні законодавчі пропозиції дістали відображення у десятках законопроектів, поданих Вищим адміністративним судом України суб’єктам законодавчої ініціативи. Зокрема, у першому півріччі цього року розроблено **законопроекти** стосовно:

- усунення недоліків і прогалин у правовому регулюванні розгляду адміністративних справ щодо оскарження актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

- усунення проблемних питань розмежування юрисдикцій при вирішенні земельних спорів;
- удосконалення законодавства України, пов'язаного зі сплатою судового збору;
- законодавчого врегулювання особливостей провадження у типових справах.

Також Вищий адміністративний суд України запропонував внести зміни до ст. 18 КАС України щодо підсудності окружним адміністративним судам усіх категорій адміністративних справ. З результатів аналізу судової практики випливає висновок про те, що чим вужчою є спеціалізація судді, тим ефективнішим є судовий розгляд. Діяльність місцевих загальних судів повинна спрямовуватися на виконання завдань щодо забезпечення належного і законного розгляду кримінальних та цивільних справ.

Варто також урахувати, що важливою засадою адміністративного судочинства є обов'язковість рішень адміністративних судів. Недостатньо задекларувати принцип обов'язковості судових рішень адміністративних судів – необхідно розв'язувати проблему системного невиконання рішень адміністративних судів, що ухвалюються на користь фізичних та юридичних осіб.

Аналізуючи десятирічний досвід процесуальної діяльності адміністративних судів, хотів би відзначити, що, безперечно, потенціал для ефективного захисту прав людини в адміністративних судах є. Чи буде він повноцінно використовуватися надалі залежить від того, наскільки державні органи та інституції прагнуть захистити права людини в Україні.

Як свідчить практика Європейського суду з прав людини, часом з обставин справи вбачається, що порушення того чи іншого права заявника є результатом недосконалості конкретних законів або відсутності належного законодавства. Прикладом є рішення ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України», який установив порушення ст. 11 і ст. 7 Конвенції, спричинені наявністю прогалини у законодавстві, що стосується свободи зібрань. Незважаючи на зазначене рішення та звернення Пленуму ВАСУ до Верховної Ради України щодо необхідності законодавчого врегулювання питання організації та проведення мирних зібрань, з боку депутатського корпусу відсутня належна увага до цього питання.

Адміністративні суди своїми рішеннями, правовими позиціями, ставленням до людей чинять великий вплив на настрої в суспільстві. Судді адміністративних судів представляють судову владу – одну з найважливіших основ існування української державності. На них покладено обов'язок усіма силами зміцнювати цю основу. Адже якщо остаточно ослабне довіра суспільства до судової системи, ослабне і держава, позбавлена легітимного права захищати інтереси своїх громадян.

Про це можуть не замислюватися десятки мільйонів наших співгромадян, про це можуть не згадувати державні службовці різних рівнів, про це можуть забути навіть кілька сотень законотворців, але ми, судді, завжди пам'ятаємо про свій обов'язок перед суспільством.

Розгляд спорів в адміністративному судочинстві є запорукою захисту прав людини, оскільки КАС України закріпив зрозумілу і прозору процедуру розгляду спорів людини із владою. Десятирічний досвід адміністративного судочинства свідчить про життєздатність системи адміністративних судів в Україні, готовність бути надійним та ефективним механізмом захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

**Мартін ШТАЙНКЮЛЕР,**  
суддя Федерального адміністративного  
суду Німеччини

## **Захист прав людини та адміністративне судочинство**

Вельмишановні учасники конференції!

Спершу дозвольте подякувати Вищому адміністративному суду України за те, що він запросив мене до участі в конференції з нагоди десятої річниці створення системи адміністративної юстиції, тема якої присвячена захисту прав людини в рамках діяльності адміністративних судів. Цим самим Вищий адміністративний суд України привертає увагу до однієї із найважливіших передумов того, щоб права людини діставали реалізації в реальному житті кожної з них.

Конференція присвячена питанню захисту прав людини і цим самим звертається до теми, яка серед цінностей права посідає найвищий ранг, водночас універсальність якої – з огляду на цей ранг – постійно піддається дискусії. Найвищий ранг прав людини серед правових цінностей не залишає у спокої передусім тих, у кого дотримання цих прав не стоїть на першому місці: завзятість заперечування широкого їх тлумачення свідчить також про те, що вони сприймають звинувачення в недотриманні прав людини як значною мірою виправдані.

Навіть якщо точний зміст універсальних прав людини важко точно окреслити, то не може бути жодних сумнівів з приводу того, що всі люди вже з огляду на свою природу мають право на рівність, справедливість та відповідні свободи, що використовуються ними для того, щоб жити в гідних умовах. І та тенденція, що люди вимагають цього у всьому світі, – і активний демократичний рух в Україні є переконливим прикладом, – є достатнім доказом того, що права людини діють і мають діяти у всьому світі.

При цьому треба вважати недостатнім, якщо держава лише визнаватиме існування прав людини. Вона повинна і покликана їх активно захищати. Така точка зору набуває в нинішні часи, за яких ринки опановуються приватними монополіями та олігополіями, все більшої

---

актуальності. Як правило той, хто має владу – чи завдяки приналежності до панівної більшості, чи з огляду на те, що йому вдається реалізувати свої інтереси всупереч інтересам більшості (наприклад, завдяки фізичній або економічній перевазі), – не потребує прав людини. Тому права людини переважно діють на захист та на користь меншості та/або слабких. Вони спрямовуються проти тих сил, які внаслідок їх правового та/або фактичного владного становища спроможні визначати умови життя окремої особи – також проти її бажання.

З огляду на зазначене вище права людини повинні передусім обмежувати, проте також і визначати порядок діяльності держави. Вони є складовою частиною великих завоювань сучасної історії, зокрема того переконання, що будь-яке владне повноваження держави має бути обмежене правом: «Законодавство зв'язане конституційним порядком, виконавча влада і правосуддя – законом і правом». Таке формулювання міститься в Основному Законі Німеччини. Конституція України унормовує цей принцип в ст. 6 і розширює його в ст. 8 та ст. 19. Основоположні права є «серцевиною» правової держави [1]. Вони «визначають зміст та спрямованість діяльності держави»; їх утвердження та забезпечення «є головним обов'язком держави» – таке наочне та ясне формулювання міститься в ст. 3 української Конституції.

Але лише закріплення чинності прав людини саме по собі не вважається достатнім для того, щоб забезпечити їх захист. Папір – як говорять в Німеччині – стерпить усе. Потрібна незалежна інстанція, в якій громадяни можуть отримати захист від порушення їх прав, і від якої вони можуть вимагати забезпечення їх дотримання. Зважаючи на це майже всі кодифікації прав людини ХХ та ХХІ століть передбачають право громадян користуватися – у зв'язку з порушенням їх основоположних прав – засобами правового оскарження в незалежному та неупередженому суді [2]. Конституції Німеччини та України так само унормовують це право. Показовим є також і те, що вони роблять це не в конституційних положеннях про правосуддя, а в тих своїх частинах, що присвячені основоположним правам. Цим самим обидві конституції не тільки наголошують на тому, що права людини та їх ефективний захист з боку незалежних судів не можуть бути відокремлені один від одного, а й на тому, що право на судовий захист само по собі також є правом людини.

Щоправда в цих положеннях не йдеться про те, які саме суди на національному рівні мають забезпечувати ефективний захист прав людини. Насамперед можна подумати про відповідні конституційні суди, якщо до них може звернутись також і окремих громадянин – як, наприклад, до Федерального Конституційного суду в Німеччині – шляхом подання індивідуальної скарги. Але захист основоположних прав все ж переважно реалізується в рамках не конституційного, а адміністративного процесу; саме адміністративні суди є найважливішою інстанцією для забезпечення практичної реалізації основоположних прав [3]. Вони захищають громадянина від втручання у його основоположні права, наприклад у його свободи або в його відносини власності з боку публічної влади. Разом з цим вони надають громадянину можливість реалізувати інші його свободи як основоположні права. Зокрема до таких належать невід’ємні свободи на висловлення думки, на мирні зібрання, діяльність вільних телебачення, радіо та преси, які є важливими для формування демократичної волі народу [4].

Звісно можна сперечатися з приводу того, а чи не можна було б забезпечувати такий захист основоположних прав у межах діяльності спеціальних судових складів у судах загального судочинства? Чи все ж самостійна система адміністративних судів робитиме це краще? Переважна більшість держав Європи – у тому числі Німеччина – вирішила це питання на користь створення та діяльності самостійної системи адміністративної юстиції. З моєї особистої точки зору та з огляду на спеціалізацію та істотні відмінності в процесуальному праві саме запровадження самостійного адміністративного судочинства є найкращим рішенням та сприймається майже як безальтернативне. Треба визнати, що все ж існують відчутні відмінності між тією ситуацією, коли в суді сперечаються дві приватні особи із однаковим статусним рівнем, та спором в якому громадянину протистоїть держава: ефективний захист прав людини у такому випадку вимагає, щоб така владна та практична перевага врівноважувалась за допомогою особливостей процесуального права та способу ведення судового провадження.

З огляду на те, що в минулому суди не становили собою незалежну гілку влади для здійснення контролю та обмеження державної влади, будучи навпаки складовою державної владної діяльності, створення нового самостійного адміністративного судочинства може означати

---

зміну в системі відносин «громадянин – держава» та реальний перехід до демократичної правової держави.

Україна обрала саме такий шлях і, як в цілому свідчить досвід перших десяти років діяльності адміністративного судочинства, йде ним, хоча й не без перешкод, проте у вірному напрямі. Не в останню чергу вона має боротись за високий рівень довіри до адміністративного судочинства з боку громадян України. Я сам вже вісім років беру участь у заходах зі співпраці між українськими та німецькими адміністративними судами і тому маю змогу безпосередньо отримувати враження про ті перешкоди та проблеми, які має долати цей вид судочинства в Україні. Тому, з огляду на такий стан речей, тим більш значущими і позитивними є мої враження від того рівня розвитку адміністративного судочинства, тієї активності українських колег, що її вони демонструють протягом цього відрізка часу.

Також погляд у минуле має свою повчальну складову: чи / як само права людини захищаються в окремії державі, залежить не в останню чергу від зовнішньої та внутрішньої незалежності окремого судді, а також від його готовності боротися за цю незалежність, незважаючи на зовнішні обставини і особисті переваги та негативні наслідки, виникнення яких така боротьба може спричинити. Тому я хотів би висловити мою повагу тим колегам, які демонструють свою активну позицію у справі забезпечення ефективного правового захисту, а відтак – ефективного захисту прав людини, та у справі розбудови адміністративного судочинства. Україна є тією державою, яка заслуговує в Європі на більшу увагу і співучасть, та в якій, зокрема, судді адміністративного судочинства забезпечують захист прав співгромадян.

Дякую за увагу.

## **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Див.: Münch/Mager, Staatsrecht II, 6. Aufl., Rn. 1.
2. Стаття 8 Загальної Декларації прав людини від 10 грудня 1948 р.; ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; ст. 47 Хартії основоположних прав Європейського Союзу.

3. Див.: Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl., 2011, § 1 Rn. 16.

4. Див.: Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl., 2011, § 1 Rn. 11.



---

**Вероніка КРУМІНЯ,**  
голова Департаменту в адміністративних справах  
Верховного суду Латвійської Республіки

## **Роль та виклики адміністративних судів у захисті прав людини: досвід Латвії**

Досвід латвійських адміністративних судів становить дещо більше десяти років. Для мене велика честь поділитися з вами цим порівняно недовгим, багатим на виклики, проте в цілому вдалим латвійським досвідом, тому я хочу щиро подякувати організаторам конференції за можливість участі, а також висловити упевненість, що такі науково-практичні заходи роблять значний внесок у розвиток права.

У своїй доповіді я спочатку коротко опишу правову ситуацію, що існувала в Латвії на момент створення адміністративних судів, а також наведу характеристику системи адміністративних судів. Потім я наведу характеристику найбільшого виклику адміністративних судів Латвії у зв'язку із забезпеченням права на справедливий судовий розгляд, а саме дотримання розумних строків розгляду справ. Нарешті поділюся одним прикладом гарної практики, притаманної для Латвії, у сфері захисту прав людини.

### **I. Щодо системи адміністративних судів у Латвії**

Необхідно відзначити, що до окупації Латвії і подальшого її включення до складу СРСР система адміністративного правосуддя в країні вже існувала [1]. Проте за радянських часів незгода або тяжба з держустановою були незвичною, а спочатку – навіть недозвеною дією.

У період з 1991 р., коли була відновлена незалежність Латвійської держави, до 2004 р., коли набув чинності Адміністративно-процесуальний закон [2], адміністративне судочинство у адміністративних справах здійснювалося відповідно до окремого розділу Цивільно-процесуального закону, і адміністративні справи розглядалися судами загальної юрисдикції [3]. У такої системи було багато недоліків, у тому числі в сенсі захисту прав людини [4]. Тому потреба в абсолютно новій системі адміністративного процесу стала нагальною.

Нещодавно – минулого року – ми самі відзначали 10-річчя Адміністративно-процесуального закону і створення адміністративних судів. Однією з основних цілей цього Закону є забезпечення дотримання принципів демократичної, правової держави, особливо – прав людини, в конкретних публічно-правових відносинах між державою і приватною особою.

У Латвії створена система адміністративних судів трьох інстанцій. У першій інстанції справи розглядає адміністративний районний суд, що складається з п'яти регіональних судових установ. У апеляційному порядку справи розглядає адміністративний окружний суд. У свою чергу в касаційному порядку справи розглядає спеціальний Департамент у адміністративних справах у складі Верховного суду.

Перед створенням адміністративних судів серед експертів відбувалися запеклі дискусії про те, що є ефективнішим – створювати окремі адміністративні суди або передбачити спеціальних суддів, які працювали б з адміністративними справами, в судах загальної юрисдикції. Одним з контраргументів проти створення адміністративних судів було те, що спеціалізовані суди не є притаманними для Латвії, але, оцінивши важливу роль адміністративних суддів у справі поліпшення державного управління і сприяння зростання довіри населення до держави, експерти визнали, що створення окремих адміністративних судів було б раціональнішим.

Під час дискусій також обговорювалося питання про створення окремого Верховного адміністративного суду, але ця ідея була відхилена щоб уникнути виникнення неясної ситуації, коли в країні існують два верховні суди. Тому у складі існуючого Верховного суду разом з Департаментом у цивільних справах і Департаментом у кримінальних справах був створений Департамент в адміністративних справах [5].

Розглядаючи з позицій сьогодення задум заснувати окремі адміністративні суди замість збільшення штатних місць суддів у судах загальної юрисдикції, видається, що він був вдалим. Адміністративні суди були створені як нові суди, щодо комплектування яких уже із самого початку були поставлені високі вимоги. Уперше для добору кандидатів на посаду судді була створена серйозна система оцінювання, що включає і психологічний тест, і перевірку знань, у тому числі з питань

---

прав людини. Із створенням адміністративних судів судова система отримала висококваліфікованих професіоналів.

## **II. Щодо ефективного адміністративного процесу як однієї з гарантій права на справедливе правосуддя**

З моменту набуття чинності Адміністративно-процесуального закону і початку роботи адміністративних судів адміністративне право Латвії динамічно розвивалося. Проте одним із перших і найбільших викликів для створених «з нуля» адміністративних судів стала велика кількість справ, що перевищила всі прогнози. Таким чином, адміністративні суди, що повинні були стати та які фактично і стали одним з основних гарантів забезпечення прав людини, вже незабаром після їх створення фактично не могли забезпечити розумні строки розгляду справ. Тобто системні проблеми у зв'язку із великою кількістю справ створили загрозу належному дотриманню права на справедливе правосуддя.

Скоріш за все, до такої ситуації призвели дві помилки. По-перше, питання про можливу кількість справ не було достатньою мірою досліджене. До того ж, при створенні адміністративних судів адміністративні справи, розгляд яких згідно з колишнім порядком не був завершений в судах загальної юрисдикції, були направлені на розгляд до створених адміністративних судів. Таким чином, створені «з нуля» адміністративні суди вже розпочали свою роботу зі значним накопиченням справ.

По-друге, розділ Адміністративно-процесуального закону, що регулює судочинство в адміністративному суді, був розроблений, використовуючи як зразок регулювання цивільного процесу. Проте адміністративний процес і цивільний процес відрізняються, і запозичені з цивільного процесу норми про судочинство в адміністративному суді, дивлячись з сьогоденішньої точки зору, виявилися дещо важкуватими.

Надмірне навантаження адміністративних судів стало очевидним незабаром після їх створення. З цього моменту ведеться постійна робота з удосконалення і підвищення ефективності процесу розгляду справ у адміністративних судах.

Серед багатьох заходів з підвищення ефективності адміністративного процесу, здійснених упродовж цих десяти років, я хотіла б виділити

два: 1) більш широке запровадження розгляду справ у письмовому провадженні; 2) зменшення кількості судових інстанцій в окремих категоріях справ.

### ***1. Більш широке запровадження письмового процесу***

Спочатку в Адміністративно-процесуальному законі усний процес був визначений як основний вид судового процесу як для вирішення процесуальних питань, так і для розгляду справ по суті. У свою чергу письмовий процес передбачався тільки в тому випадку, якщо заявник зазначав про своє бажання того, щоб справа була розглянута в письмовому процесі.

Спочатку без особливих дискусій письмовий процес був запроваджений для вирішення процесуальних питань. Пізніше, в 2012 р. латвійський законодавець вніс зміни до Адміністративно-процесуального закону, визначаючи письмовий процес як основний вид і для розгляду справ по суті.

Перед ухваленням такого рішення експерти провели широке дослідження, проаналізувавши розгляд справ в усному та письмовому процесі з точки зору права на справедливе правосуддя. Був зроблений висновок про те, що якщо особа бажає розгляду справи в усному процесі, їй необхідно забезпечити таку можливість в одній інстанції, що розглядає справу по суті. У суді апеляційної інстанції справу, всупереч бажанню заявника, можна розглянути в письмовому процесі, якщо вид процесу, на думку суду, не впливає на об'єктивний і справедливий розгляд справи, тобто якщо обставини справи не вимагають особистого заслуховування заявника, а суд може розглянути справу, ознайомившись з матеріалами справи і думкою учасників процесу, викладеними письмово. У свою чергу, в суді касаційної інстанції, якщо компетенція суду не включає переоцінку фактичних обставин, а тільки питання права, як це відбувається і в Латвії, усі справи можна розглядати тільки в письмовому процесі, навіть якщо заявник вимагає усного процесу.

Зважаючи на це в Латвії при розгляді адміністративних справ в апеляційній інстанції широко використовується письмовий процес, а в касаційній інстанції справи в основному розглядаються в письмовому

---

процесі. Так, наприклад, минулого року з 954 справ, розглянутих Департаментом в адміністративних справах Верховного суду, тільки 7 справ були розглянуті в усному процесі. Інші справи були розглянуті в письмовому процесі.

Більш широке впровадження письмового процесу виправдало себе, зменшивши строки розгляду справ.

## ***2. Зменшення кількості судових інстанцій в окремих категоріях справ***

Стосовно питання зменшення судових інстанцій як одного із заходів з підвищення ефективності адміністративного процесу, латвійський законодавець спочатку вважав, що можливість оскарження в апеляційному і касаційному порядку має бути передбачена для усіх адміністративних справ. Проте через деякий час, оцінивши як власний, так і зарубіжний досвід, ми дійшли висновку, що в окремих категоріях справ зменшення кількості судових інстанцій, із передбаченням лише двох із них, було б ефективнішим кроком. Нині розгляд адміністративних справ тільки в двох судових інстанціях передбачено в кількох найменш значущих категоріях справ, а також у справах, в яких рішення приймає колегіальна, незалежна установа (квазісудова установа).

Наприклад, в Законі про заяви, Законі про зібрання, ходи і пікети, Законі про відкритість інформації визначено, що справа розглядається адміністративним судом першої інстанції та адміністративним судом касаційної інстанції. По суті справа розглядається однією інстанцією, а суд касаційної інстанції перевіряє вірне застосування правових норм. У свою чергу адміністративні акти, видані Радою з конкуренції, Регулятором громадських послуг, Комісією ринку фінансів і капіталу, можна оскаржити в адміністративному суді апеляційної інстанції як в суді першої інстанції, так і у Верховному суді як в суді касаційної інстанції.

У Латвії також відбувалася дискусія щодо того, чи не треба задля зменшення строків розгляду справ зовсім відмовитися від однієї судової інстанції, тобто перейти від трьох до двох судових інстанцій. Утім така пропозиція досі не отримала переконливої підтримки. Це також зрозуміло, оскільки адміністративні суди діють у Латвії трохи більше 10

років. Судова система, що складається з трьох інстанцій, була створена для того, щоб максимально зменшити можливість помилок при перевірці доказів у двох інстанціях, гарантуючи, таким чином, з боку держави справедливе вирішення спору. Кількість скасованих рішень нижчих судів все ще порівняно велика, тому внаслідок зменшення кількості судових інстанцій зникла б повторна оцінка заяв по суті і разом з цим, можливо, знизився б рівень захисту прав фізичних осіб. Латвійське суспільство, здається, також ще не готове до зменшення кількості судових інстанцій.

Говорячи про ефективну реалізацію права на справедливе правосуддя, необхідно також торкнутися питання про спори між адміністративним судом і судом загальної юрисдикції, що стосуються компетенції. У такій ситуації суддя може звернутися з питанням про підвідомчість справи до Верховного суду. Такі питання вирішує голова Верховного суду разом з головами департаментів Верховного суду. На практиці таких випадків небагато – за рік розглядаються не більше трьох таких клопотань.

Таким чином, згадані та інші заходи з підвищення ефективності адміністративного процесу в цілому мали позитивні наслідки. Про це свідчить і доповідь Європейської Комісії 2014 р. про верховенство права в Європейському Союзі. У ній, шляхом порівняння даних за 2010 і 2012 рр. наводився аналіз ситуації країн – учасниць Європейського Союзу з питань, пов'язаних із судовою системою. У згаданій доповіді зроблений висновок, що у сфері ефективності судової системи в адміністративних справах Латвія поліпшила результати і в цілому відповідає середньому рівню країн Європейського Союзу. Говорячи про тривалість судочинства, порівняно з 2010 роком приблизно на третину зменшилася кількість днів, необхідних для розгляду адміністративної справи у першій інстанції. У згаданій доповіді також зроблений висновок, що порівняно з результатами попередньої доповіді в Латвії також зменшилася кількість незавершених справ у адміністративних судах.

### **III. Щодо латвійського прикладу належної практики у сфері захисту прав людини**

Адміністративні суди відіграють значну роль у забезпеченні прав людини. Питання у сфері прав людини для адміністративних судів є

---

буденними. Проте, говорячи про приклади належної практики, у контексті Латвії я особливо хотіла б виокремити заяви, подані на захист довкілля.

У Латвії право на захист довкілля закріплене в Конституції. У ній передбачено, що держава захищає право кожної особи на проживання у сприятливому довкіллі, надаючи відомості про стан довкілля і піклуючись про його збереження та поліпшення.

Заява у цілях захисту довкілля є винятком із загального порядку, згідно з яким із заявою до адміністративного суду можна звернутися тільки у разі, якщо порушене суб'єктивне публічне право. У Латвії законодавець передбачив, що у сфері довкілля будь-яка особа може звернутися до адміністративного суду з *actio popularis*. Таким чином, латвійський законодавець наголошує на важливості й чутливості для суспільства сфери, в якій потрібний посилений правовий захист, і обрав дуже відкритий підхід, впровадивши в національне право ст. 9 Орхуської конвенції [6].

Досвід адміністративних судів Латвії не підтвердив побоювання деяких країн про непропорційно велику кількість заяв у сфері довкілля, які могли б надмірно обтяжити роботу судів. Можливо, таку ситуацію можна пояснити пасивністю латвійського суспільства у залученні до вирішення значущих для усіх питань. У будь-якому разі такий дуже відкритий підхід, допускаючи можливість звернення до суду з *actio popularis* у сфері захисту довкілля, в латвійській ситуації дав позитивний результат і міг би слугувати спонуканням хоча б для інших постсоціалістичних країн, які ще сумніваються у придатності такого рішення [7].

Як у зв'язку із заявами з метою захисту довкілля, так і у зв'язку з іншими справами я хотіла б звернути увагу на те, що в Латвії в цілому встановлені порівняно низькі ставки державного мита за процесуальні документи, що подаються до суду, і вони, безперечно, не обмежують доступ осіб до суду. Наприклад, державне мито за заяву про порушення справи становить приблизно 30 євро, за подання апеляційної скарги – приблизно 55 євро, у свою чергу сума застави за подання касаційної скарги становить приблизно 70 євро. До того ж суд, зважаючи на майнове становище фізичної особи, на її прохання може повністю або частково звільнити особу від згаданих платежів. У разі позитивного результату справи згадані платежі відшкодовуються.

## Замість висновку

Завершуючи свою доповідь, хочу підсумувати – хоча досвід адміністративних судів, що налічує дещо більше десяти років, оцінюється як порівняно невеликий, його вплив на захист прав людини в Латвії виявився значним. Поза сумнівом, ми досі стикаємося з викликами. В той же час, ознайомившись з досвідом інших країн, ми бачимо, що багато із цих викликів у всіх нас схожі, і ми можемо навчатися один у одного.

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Likums par administratīvām tiesām [Закон про адміністративні суди]: 4 березня 1921 р. Офіційне видання Латвійської Республіки *Likumu un valdības rīkojumu krājums*, № 7, 3 квітня 1921 р.
2. Administratīvā procesa likums [Адміністративно-процесуальний закон]: 25 жовтня 2001 р. Офіційне видання Латвійської Республіки *Latvijas Vēstnesis*, № 164(2551), 14 листопада 2001 р.
3. Briede J., Bērtaite I. Administrative Law 2011–2012. Republic of Latvia. *European Review of Public Law*, 2012, Vol. 24, № 4, p. 1719.
4. Levits E. Latvijas tiesību sistēmas attīstības iezīmes uz XXI gadsimta sliekšņa [Риси розвитку правової системи Латвії на межі XXI століття]. В: *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000) [Історія права Латвії (1914–2000)]*. Rīga: Fonds «Latvijas Vēsture», 2000. – С. 477–507.
5. Krūmiņa V. Administratīvo tiesu pirmie pieci gadi. [Перші п'ять років адміністративних судів] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://at.gov.lv/lv/par-augstako-tiesu/informativie-materiali/konferences/administrativo-tiesu-5-gadi/>
6. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>



7. Bērtaite I. Ar administratīvi procesuālo *locus standi* saistītie problēmjaucājumi Latvijas administratīvā procesa tiesībās. [Проблемні питання, пов'язані з адміністративно-процесуальним *locus standi*, в латвійському адміністративно-процесуальному праві] Promocijas darba melnraksts [Чернетка дисертації доктора наук], 2014. Не опубліковано, с. 147.

**Едіт ЦЕЛЛЕР,**  
*президент Європейської асоціації  
суддів адміністративних судів,  
суддя Адміністративного суду м. Відень (Австрія)*

## **Питання структурної незалежності та судового діалогу в системах конфліктуєчих норм**

### **I. Вступ**

Права людини не повинні лише проголошуватися, і держава не повинна лише встановлювати обмеження стосовно своїх дій з метою дотримання прав людини. Безперечно, вкрай важливо забезпечити можливість реалізації прав людини в примусовому порядку. В дійсності це означає, що особа, яка зазнала порушення своїх прав, повинна мати право ініціювати судове провадження проти держави. Лише таким чином можна забезпечити дотримання державою обмежень, які вона сама для себе встановлює, а також недопущення зловживання, неналежного застосування або перевищення нею своїх повноважень.

Дійсно, спори стосовно законності дій державних органів мають вирішуватися суддями, які є незалежними від впливу виконавчої влади. Це питання безперечно є актуальним щодо системи адміністративного судочинства, яка була спеціально створена для того, щоб контролювати виконавчу владу і забезпечувати верховенство права. Ця функція адміністративних судів стає дедалі важливішою в умовах сучасної держави загального добробуту, в якій значно збільшується обсяг та зміст державної діяльності. Тому беззаперечною видається важливість захисту системи юстиції завдяки наявності потужних гарантій незалежності. Отже, дискусії навколо питання, пов'язаного з реалізацією прав людини, автоматично стають нерозривно пов'язаними з гарантіями незалежності судової влади, щодо яких мною будуть наведені деякі системні зауваження. Крім того, говорячи про захист прав людини та європейські кращі практики, нам, суддям, необхідно пам'ятати про певні структурні питання, що стосуються конфліктуєчих правових режимів, що їх я стисло проаналізував у розділі III. В цьому сенсі обидва питання пов'язані одне з одним.

---

## II. Структурна незалежність

Як зазначено вище, незалежність судової влади як така є однією з основних засад, на яких будується демократична держава та верховенство права. З точки зору теорії, незалежність судової влади – це свобода судді вирішувати справу, ґрунтуючись виключно на фактах та нормах законодавства, без зовнішнього впливу або небезпеки виникнення будь-яких шкідливих наслідків або шкоди внаслідок прийняття відповідного рішення. Тим не менш на практиці судова влада не може бути повністю ізольованою та незалежною від інших державних органів. Проте у своїй основі більшість конституційних порядків передбачають систему поділу державної влади на різні гілки, а також незалежність судової влади.

Порушення структурної незалежності в такому випадку виникатиме, наприклад, коли виконавча влада настільки контролюватиме інфраструктуру (скажімо, в аспекті фінансування або надання іншого матеріального забезпечення), від якої залежить здатність судді виконувати свої суддівські функції, що такий вплив або контроль може поставити під загрозу незалежність суддів. Крім того, таким самим важливим чинником є не лише здатність приймати рішення, а й виконувати його. Також слід пам'ятати про те, що суди можуть перебувати в центрі уваги засобів масової інформації та соціальних мереж. Стосовно цього слід наголосити, що видимість неупередженості також є важливим питанням, оскільки вона збільшує довіру суспільства до судової влади.

Коли йдеться про незалежність судової влади, завжди згадуються два різні аспекти: з одного боку, це – пов'язана з прийняттям рішень (або індивідуальна чи функціональна) незалежність для забезпечення можливості прийняття неупереджених рішень безстороннім суддею.

З іншого боку, це – структурна (або інституційна) незалежність судової влади як такої задля гарантування відсутності неналежного впливу на судову владу або здійснення владних повноважень стосовно неї з боку інших гілок влади. Йдеться про основну проблему, а саме про те, чи повинні суди контролювати систему свого власного управління.

Обидві концепції тісно переплітаються, і **повна** індивідуальна незалежність потребує також інституційної незалежності у той час,

коли індивідуальна незалежність може існувати частково, незважаючи на те, що структурна незалежність може наражатися на різні виклики, за умови, що гарантується певний рівень структурної незалежності. Втім будь-яке посягання на структурну незалежність становить потенційну загрозу також і для індивідуальної незалежності.

Тому концепцію незалежності судової влади слід піддати ретельному вивченню. Європейською асоціацією суддів адміністративних судів (АЕАJ, див. [www.aeaj.org](http://www.aeaj.org)), що є об'єднанням найвищого рівня суддів адміністративної спеціалізації в Європі, було презентовано доповідь, в якій зіставляються способи гарантування незалежності судової влади різними національними системами. Надалі я посилатимуся на цю стислу доповідь АЕАJ [1].

Хотіла б наголосити на тому, що незалежність судової влади в жодному випадку не повинна використовуватися для виправдання некомпетентності та неналежного виконання обов'язків, а також нею не слід користатися для захисту від законної критики. Таким чином, концепція відповідальності суддів охоплює відповідальність (в рамках справедливого судового розгляду з можливістю використання всіх гарантій, що надаються суддям) за неправомірну поведінку, у тому числі, за зловживання службовим становищем або упередженість. Притягнення до відповідальності зазвичай відбувається шляхом накладення дисциплінарного стягнення (або можливістю його застосування).

Незважаючи на наявність різних видів дисциплінарного стягнення, які жодним чином не впливають на незалежність судової влади, також можуть виникати ситуації, за яких можливість застосування дисциплінарного стягнення може поставити під загрозу незалежність судової влади, наприклад, основна загроза може полягати в тому, що судді можуть підпадати під санкції у зв'язку з «поведінкою, пов'язаною з прийняттям рішень».

На нашу думку, що дістала також підтвердження в доповіді АЕАJ, належним чином урівноважене поєднання принципу незалежності судової влади та відповідальності суддів сприятиме підвищенню якості правосуддя.

---

Правові засади гарантій судової незалежності ми можемо чітко простежити на міжнародному рівні, особливо в документах, розроблених ООН. Йдеться, насамперед, про «Основоположні принципи ООН, що стосуються незалежності судових органів», які були схвалені Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй в листопаді 1985 р. Ми вбачаємо правові засади гарантій незалежності судової влади на європейському рівні, зокрема, в ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – «ЄКПЛ»), а також в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про незалежність, дієвість та роль суддів, CM/Rec (2010)12.

На національному рівні такою гарантією насамперед є конституція, яка має містити положення про структуру судової влади, суди, здійснення правосуддя, а також належні гарантії. Відповідно до конституційних положень зазвичай приймаються акти законодавчої влади і судові рішення (в яких відображаються норми, самостійно розроблені судовими органами). При докладному розгляді різниця простежується, якщо поглянути на історію та культуру правових систем кожної з наших держав.

Цікаво звернути увагу на те, що неупередженість та незалежність системи правосуддя тісно пов'язані з гарантіями неупередженості судового процесу, що закріплені в ст. 6 ЄКПЛ. Про ст. 6 ЄКПЛ та її різні виміри ми докладніше поговоримо під час цієї конференції.

Зазначена вище Рекомендація Комітету міністрів 2010 р. не є обов'язковим документом для держав – членів Ради Європи, хоч і містить дуже широкий спектр питань, що стосуються роботи суддів різних рівнів. Два своїх засідання АЕАJ присвятила проведенню порівняльного вивчення питань дотримання цих принципів в наших відповідних національних юрисдикціях [2]. Попередня Рекомендація щодо суддів № R (94) 12 була затверджена Комітетом міністрів 13 жовтня 1994 р. Нова Рекомендація мала не лише виправити та додати деякі нові елементи, а й забезпечити суттєвий перегляд та оновлення попередньої. Мета та завдання цієї нової Рекомендації полягають в «зміцненні ролі суддів та сприянні їхній дієвості та незалежності, а також уточненні їхніх обов'язків та функцій». Крім цього, автори нової Рекомендації звернули увагу на важливість врахування подій, що відбулися, починаючи з 1994 р. Серед таких подій, наприклад, було створення більшої кількості рад суддів в кількох країнах, починаючи з 1994 р.

Крім того, було звернено увагу на те, що в теперішній час судді працюють в нових реаліях, які також є реаліями подальшої глобалізації, а також на те, що судді мають посилатися на норми європейського та міжнародного права. Тому було зазначено, що проблема полягає не лише в незалежності судової влади, а й в підвищенні її дієвості, оскільки збільшення кількості справ ставить під загрозу ефективність правосуддя та якість прийнятих рішень. Як зазначається в пояснювальному меморандумі, в цій новій Рекомендації не було зроблено спроби гармонізувати законодавство держав-членів. Її мета не зводиться до гармонізації та інтеграції різних правових традицій, ситуацій та підходів, а радше полягає в визначенні та розширенні спільних принципів. В ній більш докладно визначені заходи, що мають вживатися для того, щоб зміцнити або підсилити роль окремих суддів та судової влади в цілому задля сприяння розвитку спільної судової культури. Крім того, ця Рекомендація наразі встановлює чіткий зв'язок між незалежністю та дієвістю, звертаючи увагу на питання управління та фінансування. Рекомендація передбачає можливість врахування ролі та правового статусу різних національних етичних норм та питання етики особистих відносин.

Загалом можна стисло перелічити деякі спеціальні аспекти, які мають значення в контексті структурної незалежності.

- **Поділ на гілки влади та незалежність судової влади як такої.** У цьому аспекті інтерес може становити вивчення обов'язків центральних органів влади, а також обсягу та гарантій колективної незалежності судової влади як такої. Також є цікавим вивчення наслідків ситуації, коли суддя відмовляється дотримуватися судової практики вищого суду у певній справі, а також того, чи може суддя бути притягнутий до цивільно-правової відповідальності (або чи може він підпадати під інші санкції) за свої процесуальні дії. Важливо звернути увагу на відокремлення особистої відповідальності суддів від відповідальності держави за їхню суддівську діяльність, тобто їхню діяльність як органів держави.
- Ще одне питання, про яке слід згадати, стосується **виду судового адміністрування на рівні суду**, що передбачає призначення справ кожному судді.
- Крім того, варто ретельно вивчити **питання самостійного адміністрування судової влади**, а саме: чи здійснюється судове адміністрування шляхом незалежного судового управління, як

- 
- проводяться вибори і хто має право брати участь в таких виборах?
- Ще одне питання, яке має значення в цьому контексті, стосується забезпечення **людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами**, що необхідні для виконання судових функцій: хто відповідає за адміністративний персонал, який наймається для роботи в судах, до чієї компетенції належить надання необхідних коштів для забезпечення функціонування судової влади, і хто має право здійснювати та освоювати бюджетні асигнування? Фактом, що може вплинути на незалежність судової влади, є залежність судової влади від виконавчої влади в частині ресурсів.
  - **Зв'язок між правосуддям та іншими повноваженнями держави** також може бути важливим питанням, що передбачає зв'язок з виконавчою гілкою влади, можливість законодавчої влади скасовувати судові рішення шляхом застосування зі зворотною силою певних положень законодавства, які впливають на справи, що розглядаються, або на поділ окремих суддів за рівнями (тобто, чи може суддя бути членом парламенту, та якщо так, то за яких обставин), і, насамкінець, чи можуть суди ставити під сумнів чинність актів законодавства, або чи можуть судді відмовлятися від застосування законів. Цей аспект буде розглянутий мною більш докладно нижче в розділі III.
  - **Порядок проведення виборів та призначення суддів, умови виконання службових обов'язків суддями та строк перебування суддів на посаді, а також порядок проведення перевірки роботи суддів** також слід згадати як питання, що також мають значення для гарантування структурної незалежності.

Є ще всього кілька питань, що можуть вважатися важливими чинниками для гарантування достатньої структурної незалежності.

Для мене було б за честь представити висновки щодо кращих практик в Європі, але таке завдання було б неможливо виконати з огляду на національний історичний розвиток та відмінність структур, різні підходи до забезпечення однакових результатів, що покликані забезпечити досягнення цілей, визначених в Рекомендації Комітету міністрів, згаданій вище. Ми повинні завжди пам'ятати про те, що, безперечно, найважливішою для нас є здатність суддів обмінюватися поглядами з колегами з усіх країн Європи, вільно вести дебати на засіданнях, в яких беруть участь їхні колеги, а також проводити порівняльні дослідження.

Якщо поглянути з висоти пташиного польоту, було б значно легше виявити приховані недоліки та можливі ризики для структурної та індивідуальної незалежності, або й визнати, що в деяких сферах власна система працює найкраще.

Насамкінець, я хотіла б звернути увагу на різні органи Ради Європи, що наділені компетенцією з питань незалежності суддів, а також навести деякі приклади можливих порушень зазначеної вище Рекомендації. Про ці порушення повідомлялося АЕАЖ її членами. Нещодавно АЕАЖ надала доповідь про деякі виявлені недоліки Консультативній раді європейських суддів (КРЕС), яка є дорадчим органом Ради Європи з питань, що стосуються незалежності, неупередженості та компетенції суддів. До складу цього органу входять виключно судді.

Що коли заробітна плата обговорюється і частково залежить від ефективності діяльності судді? Чи може щорічна надбавка варіюватися в діапазоні 1–5%? Це порушує ст. 55 Рекомендації СМ/Rec (2010)12 і мало місце в Швеції.

Що коли адміністративний орган не дотримується юридично необов'язкової пропозиції комітету суду, члени якого обрані суддями суду, щодо обрання нових суддів? Це порушує ст. 47 Рекомендації СМ/Rec (2010)12 і мало місце в Австрії – в суді, в якому я працюю.

Що коли загальний бюджет судових органів становить 0,36% від загального обсягу державного бюджету, і при цьому постійно відбувається скорочення видатків бюджету? Фундаментальна нестача ресурсів не відповідає положенням ст. 33 Рекомендації СМ/Rec (2010)12, і саме це зараз відбувається в Греції.

Що коли судді раптово переводяться до інших судів, без дотримання будь-якої процедури, усуваються від розгляду певних справ або навіть звільняються без дотримання належної процедури? Це прямо порушує ст.ст. 5, 9, 12, 22, 29, 49, 52 Рекомендації СМ/Rec (2010)12, і саме це зараз відбувається з суддями в Туреччині.

### **III. Діалог учасників судового процесу в режимах конфлікуючих норм**

Як я вже згадувала вище, відносини між суддями та іншими гілками влади в державі є відповідним індикатором структурної незалежності.

У цьому контексті також варто з'ясувати, який саме офіційний діалог учасників судового процесу існує між національними судами відповідних



---

країн, з одного боку, та між національними судами і міжнародними судами – з іншого. Крім того, в згаданій вище Рекомендації зазначалося, що робота суддів зазнала змін внаслідок глобалізації. Разом з цим з'явилися конфліктуючі правові режими, за яких діалог учасників судового процесу в більш широкому сенсі набуває дедалі більшого значення і є питанням, про яке варто згадати в контексті захисту прав людини.

Отже, з якими конфліктуючими режимами ми маємо справу? Ми, судді, у своїй повсякденній роботі працюємо в множинних правових режимах і судових системах. Такими множинними судовими системами є, наприклад, національна конституція, законодавство Європейського Союзу та ЄКПЛ. Крім того, існують різні джерела права, з яких походять основоположні права. Тому ця обставина може створювати різні джерела виникнення конфлікту, незалежно від того, є вони конфліктами тлумачення чи конфліктами застосування основоположних прав. Це означає, що застосування однієї правової норми може призвести до порушення іншої правової норми. Такі питання виникають в нашій повсякденній суддівській роботі, й ми маємо їх вирішувати.

Національні гарантії основоположних прав відрізняються в різних країнах Європи, що пояснюється їхнім відповідним історичним розвитком. Основоположні права можуть бути складовою національного конституційного права або, наприклад, існувати в формі міжнародних інструментів про права людини, які мають статус частини національної правової системи.

Наведемо приклад: в Австрії склалася традиція централізованого перегляду питань щодо конституційності нашим Конституційним судом. Австрія приєдналася до ЄКПЛ в 1958 р., і ЄКПЛ має статус міжнародної угоди. Міжнародні угоди як такі мають статус конституційних законодавчих актів. Лише в 1964 р. було прийнято спеціальний (національний) конституційний закон, яким також передбачалося, що ЄКПЛ має статус (національного) конституційного закону. Після цього в 1965 р. рішенням Конституційного суду Австрії було уточнено, що цей статус конституційного закону бере свій початок з моменту приєднання до ЄКПЛ *ex tunc*. Зовсім нещодавно Конституційним судом Австрії також було ухвалено рішення, що Хартія основних прав ЄС (FRCh) як така є частиною Конституційного закону Австрії, що наразі залишає відкритим велику кількість питань.

У тісному зв'язку з основоположними правами, які гарантуються національними конституціями, питання сумісності таких національних гарантій з основоположними правами, які походять з міжнародного права, і в цьому аспекті з ЄКПЛ, яку слід згадати, а також зі спеціальним правовим режимом ЄС (тут слід згадати Хартію основних прав), виникає в кожному окремому випадку.

ЄКПЛ, беззаперечно, є важливим джерелом основоположних прав.

Насамперед слід порівняти статус і роль ЄКПЛ в різних європейських країнах. Я вже згадувала для прикладу Австрію, де основоположні права, які гарантуються відповідно до ЄКПЛ, є синонімом основоположних прав, які гарантуються конституцією Австрії. Разом з цим, у Сполученому Королівстві Законом «Про права людини» 1998 р. регулюється порядок дій у тому випадку, коли акт парламенту суперечить ЄКПЛ. По суті, після того, як суддя заявляє про невідповідність акту законодавства вимогам ЄКПЛ – в рамках подальшої проміжної процедури – лише парламент може прийняти рішення про внесення змін до законодавства; в будь-якому іншому випадку судді мають застосовувати національне законодавство, яке не обов'язково має відповідати вимогам ЄКПЛ. У Швеції, якщо національне законодавство явно порушує ЄКПЛ, то лише в таких випадках ЄКПЛ має переважну силу над відповідним національним законодавством. В цілому, ЄКПЛ та національне законодавство Швеції мають однакову пріоритетність. У випадку неявного порушення ви не матимете можливості оскаржити акти законодавства на національному рівні в тих випадках, коли у судді виникають сумніви.

Також цікаво проаналізувати правові наслідки судових рішень ЄСПЛ у відповідних справах в різних країнах Європи, а також правовий вплив судових рішень на справи, що розглядаються, а також на ті, стосовно яких вже були ухвалені юридично обов'язкові рішення на національному рівні (в цьому випадку виникають питання щодо перегляду процедур).

Всі ці питання слід ретельно вивчити для того, аби виявити можливі недоліки захисту прав людини, а також докладно розглянути пов'язані з цим кращі практики, які різняться у відповідних країнах.

---

У таких ситуаціях, коли виникають конфлікти, я хотіла б коротко звернути увагу на різні структурні засоби та важливість діалогу учасників судового процесу між національними судами, з одного боку, та між Судом ЄС та ЄСПЛ – з іншого. В цьому випадку неможливо визначити єдиний підхід. Як зазначалося вище, рішення залежить від відповідної конституційної системи, статус якої має ЄКПЛ, а також від методу структурування діалогу учасників судового процесу стосовно прав, що впливають з ЄКПЛ.

Наприклад, в Австрії ми маємо Конституційний суд. Це засвідчує структурну відмінність порівняно з іншими країнами, такими як, наприклад, скандинавські країни або Греція. Крім цього, Конституційний суд в Австрії відіграє центральну роль в системі забезпечення дотримання основоположних прав в Австрії.

Таким чином, відповідно до нашої конституційної системи офіційний діалог учасників судового процесу виникає між судами та Конституційним судом Австрії у зв'язку з забезпеченням дотримання основоположних прав, а також питанням конституційності рішень або актів законодавства. В Австрії права, що впливають з ЄКПЛ, прирівнюються до прав, які гарантуються на конституційному рівні й таким чином підпадають під процедуру перегляду Конституційним судом Австрії. Отже, діалог учасників судового процесу з приводу прав, які впливають з ЄКПЛ, відбувається у той самий спосіб, що й стосовно інших прав, які гарантуються на конституційному рівні.

У більшості випадків Конституційний суд Австрії вдається до активного втручання, з одного боку, у зв'язку зі скаргами осіб на рішення адміністративного суду. В цих випадках виникає певний опосередкований діалог учасників судового процесу, а саме через обґрунтування, яке надається суддею в його судовому рішенні.

Крім того, існує діалог учасників судового процесу між адміністративними судами та Конституційним судом у тих випадках, коли у судді адміністративного суду виникають сумніви щодо конституційності законодавчих актів в контексті конкретної судової справи, що розглядається. В такому випадку суддя має подати до Конституційного суду офіційну заяву про перегляд у судовому порядку законодавчого

акту та його конституційність. Лише після цього Конституційний суд має прийняти рішення щодо конституційності актів національного законодавства. Неконституційні закони не повинні залишатися поза увагою суддів: на їх підставі можуть бути ініційовані відповідні процедури в Конституційному суді.

Вони повинні слугувати прикладом для центрального органу, який наділений компетенцією скасовувати неконституційні закони. Судді повинні застосовувати навіть неконституційні закони доти, доки відповідний закон не буде скасований Конституційним судом. Конституційний суд виконує функцію так званого «негативного законодавця», який відповідає за скасування конфліктуючих норм нижчого рівня. Переваги можна вбачати в тому, що питання конституційності вирішується одразу, і відповідне рішення стає чинним для всіх наступних справ. Крім того, воно вносить більшу правову ясність, оскільки відбувається упорядкування юридичних норм, що мають пріоритетний характер.

З іншого боку (в усіх державах – членах ЄС в контексті правового режиму ЄС і, крім того, в деяких інших країнах у зв'язку з конституційними конфліктами або колізією між нормами національного законодавства та ЄКПЛ), існує система незастосування неконституційних законів / законів, які не відповідають ЄКПЛ / законів, які не відповідають правовому режиму ЄС: забезпечується верховенство та пріоритетність норми вищого рівня (наприклад, підпорядковані та основні норми ЄС порівняно з національними нормами). Норми вищого рівня є нормами прямого застосування, при цьому норма нижчого рівня не повинна застосовуватися. Це означає, що неконституційний закон не допускається до застосування у відповідній справі суддею, який ухвалює рішення. Перевага може вбачатися в тому, що такий порядок не потребує подання додаткових офіційних клопотань в рамках процедури перегляду і прискорює здійснення адміністративної процедури. В останньому випадку не виникає безпосередній офіційний діалог між судами як учасниками судового процесу. Перевага цієї системи полягає в ефективності та захисті, що надається особі щодо законодавця шляхом надання їй гарантій застосування законів, які є конституційними / відповідають міжнародним правовим режимам.

У зв'язку з глобалізацією діалог учасників судового процесу набуває дедалі більшого значення на національному рівні. Крім того, стосовно цього важливо розглянути відмінність способу здійснення офіційного діалогу учасників судового процесу між національними судами та Європейським судом з прав людини, з одного боку, та Судом Європейського Союзу – з іншого боку. При цьому, що стосується останнього, офіційний діалог учасників судового процесу існує в частині процедур розгляду преюдиційних запитів, тоді як у першому випадку офіційного діалогу між судами як учасниками судового процесу (поки що) не існує.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.aeaj.org/index.php/en/independence-efficiency/events/wuertzburg-2007/41-doc-wurtzburg-2007/179-the-independence-and-efficiency-of-administrative-justice-aeaj-wuertzburg-meeting-27-28-april-2007>
2. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.aeaj.org/index.php/en/independence-efficiency/events/beaulieu-sur-mer-2010/66-doc-beaulieu-2010/244-new-recommendation-of-the-council-of-europe-on-judges-independence-efficiency-and-responsibilities-introduction>. Див. також: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.aeaj.org/index.php/en/independence-efficiency/events/palermo-2012/68-doc-palermo-2012/273-evaluation-according-to-the-recommendation-cm-rec-2012-12-to-member-states-on-judges-independence-efficiency-and-responsibilities>

**Антон МОНАЄНКО,**  
*проректор з наукової роботи  
Класичного приватного університету,  
член Науково-консультативної ради при  
Вищому адміністративному суді України,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України*

## **Особливості функціонування та розвитку інституту адміністративної юстиції в деяких арабських країнах**

Системи адміністративної юстиції в багатьох арабських країнах запозичені з аналогічних західноєвропейських систем, зокрема французької, що у свою чергу створює враження, ніби всі згадані арабські системи схожі в усьому. Проте насправді між ними є істотні відмінності, що впливає на їх ефективність.

Багаторічна практика у сфері контролю за діяльністю адміністративної влади в арабських країнах засвідчує, що найбільш ефективним механізмом у цій сфері є система адміністративної юстиції Єгипту.

Систему адміністративної юстиції Єгипту очолює Державна рада, що складається з трьох секцій: судової, консультативної й законодавчої. Судова секція Державної ради очолює систему адміністративної юстиції, що охоплює численні адміністративні суди й трибунали різних інстанцій і спеціалізацій.

Початковою ланкою в цій системі є адміністративні трибунали. Вони були створені в 1955 р. і замінили «судові комітети», які раніше створювались при міністерствах і відомствах та виступали адміністративними судовими органами першої інстанції.

Повноваження зі створення спеціалізованих адміністративних трибуналів, призначення їх особового складу, а також конкретизації й розмежування сфер їх діяльності за законом належать голові Державної ради.

Вузька спеціалізація адміністративних трибуналів дістає вияв у трьох формах. По-перше, в регіональній спеціалізації: кожен трибунал

---

діє в певному регіоні країни. По-друге, в тому, що сфера дії кожного трибуналу охоплює певне коло адміністративних спорів, що виникають у сфері діяльності обмеженої кількості міністерств і відомств. По-третє, юрисдикція вказаних трибуналів обмежується такими видами адміністративних позовів:

- 1) позови про анулювання адміністративних актів, що стосуються міністерських службових осіб другого й третього рангів;
- 2) спори, предметом яких є адміністративні договори на суму, що не перевищує 500 фунтів.

Система спеціалізованої адміністративної юстиції Єгипту охоплює й дисциплінарні трибунали. Вони були засновані в 1972 р. замість дисциплінарних рад, що склалися з осіб, які входили до структури виконавчої влади.

Наступною ланкою в системі адміністративної юстиції Єгипту є адміністративний суд (Трибунальний адміністративний суд). Він був заснований на підставі ст. 4 Закону «Про Державну раду» 1972 р., і його очолює віце-голова Ради.

Адміністративний суд складається з відділень, у межах яких розглядаються адміністративні справи і приймаються рішення в них. Зараз функціонують вісім відділень: п'ять – на основі спеціалізації, тобто в їх віданні перебувають певне коло адміністративно-правових спорів; шосте – як апеляційна інстанція, у його межах розглядаються апеляційні скарги, подані на рішення спеціалізованих адміністративних трибуналів; ще два – територіальні – в містах Олександрії та Ель-Мансурі. Кожне відділення засідає у складі трьох членів Державної ради в ранзі радника.

Згідно зі ст. 13 Закону «Про Державну раду» 1972 р., як перша інстанція адміністративний суд розглядає всі адміністративні спори, за винятком тих, що належать до юрисдикції інших судових органів. Відповідно, він розглядає такі адміністративні спори:

1. Адміністративні спори у сфері виборів до місцевих рад.
2. Адміністративні спори стосовно розмірів заробітної плати, винагороди державних службовців.

3. Спори про скасування остаточних адміністративних актів, прийнятих у сфері призначення на державну службу, підвищення на посаді, звільнення, переведення державного службовця на іншу роботу.
4. Спори про скасування остаточних адміністративних актів.
5. Спори про скасування остаточних адміністративних актів, прийнятих у податковій сфері.
6. Спори стосовно громадянства.
7. Спори про відшкодування збитків, заподіяних адміністративними актами.

Він також є судом другої інстанції щодо апеляційних скарг на рішення спеціалізованих адміністративних трибуналів.

Систему адміністративної юстиції очолює Верховний адміністративний суд, заснований відповідно до положень Закону «Про Державну раду» 1955 р. як вища й остання інстанція адміністративного правосуддя. Разом зі здійсненням контролю за дотриманням законності у сфері діяльності адміністративних органів завданням Верховного адміністративного суду є також контроль за діяльністю нижчестоящих органів адміністративної юстиції й усунення можливих суперечностей між їх рішеннями, а також зміцнення основ адміністративного права. Верховний адміністративний суд очолює голова Державної ради, у разі його відсутності – найстарший за посадою серед віце-голів.

Як вища інстанція у системі адміністративного правосуддя Верховний адміністративний суд має потрійну юрисдикцію:

- а) апеляційної інстанції (у справах, які не увійшли до сфери повноважень апеляційних судів);
- б) касаційної інстанції (за всіма рішеннями апеляційних судів і спеціалізованих трибуналів, прийнятих в останній інстанції);
- в) суду першої й останньої інстанцій (справи за вимогами членів Державної ради про анулювання адміністративних рішень, що стосуються їх службового становища та діяльності).

Розглянувши організацію адміністративної юстиції Єгипту, зазначимо, що вона стала зразком для створення аналогічних систем в інших арабських країнах, зокрема в Лівані. У цій країні систему адміністративної юстиції очолює Державна рада.



---

Державну раду Лівану, що є одночасно й Верховним адміністративним судом, очолює міністр юстиції. Вона складається з двох підрозділів: бюро Ради й генеральна асамблея. Бюро Державної ради – виконавчий орган, що здійснює постійний контроль за діяльністю нижчестоящих органів з метою підвищення ефективності їх діяльності у сфері здійснення адміністративного правосуддя.

Другим підрозділом Державної ради Лівану є генеральна асамблея. Вона складається з усіх членів Ради і проводить щорічну сесію, на якій обговорюється щорічна доповідь голови про діяльність Ради впродовж попереднього року.

До Державної ради Лівану входять такі органи:

1. Судова рада у складі голови Державної ради, глав палат і трьох консультантів; голова Державної ради призначається на початку кожного судового року.
2. Палати. У Державній раді функціонують шість палат: одна адміністративна і п'ять судових. Адміністративну палату очолює голова Державної ради; вона здійснює підготовку законопроектів, декретів, указів та інших нормативно-правових актів, а також консультативних висновків з правових питань щодо укладення міжнародних договорів.

Судові палати. До складу кожної судової палати входять голова й не менше двох консультантів, а також помічників консультантів. Судові палати розглядають адміністративні спори.

Таким чином, на відміну від системи адміністративної юстиції Єгипту, у Лівані відсутні постійно діючі адміністративні трибунали на місцях, також немає адміністративного суду, який у єгипетській системі адміністративної юстиції є постійно діючим адміністративно-судовим органом другої інстанції.

На відміну від єгипетської адміністративної юстиції, яку очолює незалежний від інших гілок влади голова і яка є складовою національної системи правосуддя з відповідними гарантіями її незалежності, зокрема і від виконавчої влади, ліванська адміністративна юстиція перебуває

в підпорядкуванні виконавчої влади, оскільки її очолює один з членів уряду – міністр юстиції.

Державна рада Лівану має широкі повноваження щодо підготовки законопроектів та інших нормативно-правових актів, а також з надання юридичних консультацій з правових питань. Виконавча влада Лівану та структури, що підпорядковані їй, зобов'язані подавати на розгляд Ради багато нормативно-правових актів для їх оцінювання в юридичному аспекті, чого немає в діяльності Державної ради Єгипту.

У Сирії адміністративна юстиція також будувалася за континентальним зразком. Вона становить собою відокремлену систему судових органів на чолі з Державною радою, що складається з двох секцій – консультативної й судової.

Судова секція Державної ради Сирії складається з адміністративних судів і трибуналів на чолі з Верховним адміністративним судом. Верховний адміністративний суд Сирії очолює голова Державної ради або його старший заступник. Цей суд діє як суд вищої інстанції. Він розглядає переважно апеляційні й касаційні скарги на рішення нижчестоящих адміністративних судів і трибуналів.

Другою ланкою в системі адміністративного судочинства є адміністративний суд, його очолює один із заступників голови Ради. Він засідає у складі трьох членів у ранзі радника. Адміністративний суд здійснює судочинство у справах як про скасування незаконних адміністративних актів, так і про відшкодування збитків, заподіяних дією або бездіяльністю виконавчих органів влади країни.

До юрисдикції суду належать такі спори: щодо оскарження результатів виборів до районних і муніципальних органів; позови громадян і організацій про скасування остаточно прийнятих адміністративних рішень; оскарження остаточно рішень адміністративних органів у сфері податків і мит; позови про громадянство; спори, пов'язані з премією й заробітною платою державних службовців; оскарження остаточно прийнятих адміністративних рішень про призначення на службу, підвищення по службі або отримання премій; спори, пов'язані з адміністративними контрактами.

Наступною ланкою в системі органів адміністративної юстиції в Сирії є адміністративні трибунали. Вони створені й функціонують при міністерствах. Чинне законодавство країни допускає створення таких трибуналів і в областях. Коло функцій і повноважень визначаються рішенням Президента республіки за пропозицією голови Державної ради. Адміністративний трибунал засідає в складі голови в ранзі радника і двох заступників. Контролює й організує роботу адміністративних трибуналів заступник голови Державної ради.

Адміністративні трибунали є адміністративними судами першої інстанції та спеціалізуються на розгляді позовів державних службовців.

До системи органів Державної ради Сирії належать й органи урядових комісарів. Вони здійснюють попередню підготовку адміністративних справ, що передаються громадянами та іншими організаціями з метою їх розгляду в суді.

**Валерій КОЛПАКОВ,**  
*завідувач кафедри адміністративного  
і господарського права  
Запорізького національного університету,  
доктор юридичних наук, професор*

## **Адміністративне судочинство в предметі адміністративного права**

Теоретичне осмислення змісту й суті адміністративного судочинства пройшло кілька етапів, протягом яких формувались наукові уявлення про його поняття, предметну і функціональну складові, термінологію і нормативні визначення.

Під час цього процесу висловлювалися думки, що адміністративне судочинство: а) принципово нова галузь вітчизняного процесуального права; б) воно не може збігатися з адміністративним процесом; в) що лише адміністративне судочинство є адміністративним процесом; г) що адміністративне судочинство – це судовий адміністративний процес; д) що адміністративне судочинство є інститутом адміністративного права.

Вважаємо, що ця полеміка має базуватись на сучасних адміністративно-правових дослідженнях. Саме вони відкривають перспективні шляхи наукового пошуку щодо системних зв'язків адміністративного судочинства з підгалузями та іншими інституціональними утвореннями адміністративного права.

Базове підґрунтя цих досліджень сформували два теоретичних висновки, які були зроблені на розвиток ідей Концепції адміністративної реформи в Україні. По-перше, про те, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, що має єдиний системостворюючий нормативний центр [1, с. 12]; по-друге, про те, що адміністративне право є правом поліструктурним [2, с. 193].

Не менш значущу роль відіграло сприйняття українським адміністративним правом як важливого системоутворюючого компонента його предмета відносин, що виникають з ініціативи підвладної сторони [3, с. 92]. Вони були впроваджені у вітчизняну адміністративно-правову теорію під назвою реординаційних відносин [4, с. 37].

---

З огляду на це адміністративне право стає публічно-правовою галуззю, яка забезпечує функціонування публічної адміністрації. Його розуміння як «права державного управління» або лише «юридичного супутника державного управління» перетворюється на маргінальну доктрину.

На його регуляторному просторі виокремлюються і відмежовуються від державного управління сфери: публічного управління, адміністративних послуг, відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил, відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність. Відповідно, об'єктивуються нові види відносин, а також формулюється завдання щодо встановлення їх ролі і місця в предметі адміністративного права.

Центральним його питанням стає з'ясування наявності або відсутності у сукупності цих відносин інтегративних якостей. Принципова важливість його вирішення обумовлена тим, що відсутність таких якостей робила зазначену сукупність конгломеративним утворенням. Фактично ставилась під сумнів їх єдність, а отже, існування предмета у новому форматі. Наявність інтегративних якостей незаперечно свідчила про те, що ця сукупність є системою і має всі підстави розглядатися як предмет галузі права.

З цього приводу необхідно зазначити, що у радянській правовій доктрині предмет адміністративного права уявляється як системне утворення. Інтегративний характер взаємодії його складових дослідники доводили на підставі таких ознак: а) всі відносини предмета є однотипними відносинами; б) всі відносини предмета є відносинами влади і підпорядкування; в) всі відносини предмета виникають в результаті здійснення державного управління суворо визначеними структурами – органами державного управління.

Жодна з вищенаведених інтегративних ознак не спостерігається в сукупності нових структурних складових предмета сучасного українського адміністративного права. Аж ніяк не можна називати однотипними відносини адміністративних послуг і відносини відповідальності. Не є вони також відносинами влади і підпорядкування. Далеко не всі відносини оновленого предмета виникають унаслідок здійснення державного управління.

Сукупність відносин, які в оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюються на систему, а відтак – на предмет галузі, завдяки іншим чинникам. Це – категорія «публічна адміністрація» і категорія «відносини адміністративних зобов'язань».

Суть відносин адміністративних зобов'язань обумовлюється змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною. З них випливає, що публічна адміністрація при утворенні бере на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них і зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. Під час їх реалізації виникають відносини, що запропоновано (2008 р.) позначити як «відносини адміністративних зобов'язань».

Саме вони – відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством – є предметом адміністративно-правового регулювання, або предметом адміністративного права.

Цією категорією – відносинами адміністративних зобов'язань – охоплюються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою предмета адміністративного права. Це – відносини: 1) публічного управління; 2) відносини адміністративних послуг; 3) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; 4) відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [5, с. 36].

Відносини відповідальності публічної адміністрації є похідними від відносин оскарження її дій, яке може здійснюватись, по-перше, в позасудовому порядку (подання адміністративної скарги); по-друге, у судовому – шляхом звернення з позовом до адміністративного суду (судове оскарження).

У другому випадку (звернення з позовом до адміністративного суду) виникають відносини адміністративного судочинства.

Подання скарги до суду (судове оскарження) фактологізується засобами адміністративного судочинства, що є формою правосуддя. Зовнішнім виявом адміністративного судочинства є діяльність

---

адміністративних судів щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів між сторонами публічно-правових відносин, тобто відносин, у яких одна із сторін – орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, або інший суб'єкт владних повноважень.

З цього приводу доречно звернутися до книги «Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України», яка нещодавно побачила світ [6, с. 428]. Її цінність, на наш погляд, визначається не лише вмістом відповідного нормативного матеріалу, а й значною мірою оприлюдненням наукових обґрунтувань (мотивів) щодо формулювання тих чи інших норм і актів.

Зокрема, на стор. 428 наведено наукове бачення правової природи адміністративного судочинства: «... зветься Адміністративний Суд адміністративним не тому, що йому належать якісь особливі функції – чи-то адміністративні, чи-то якісь інші, – а тому, що його компетенція охоплює справи, до яких прикладається право адміністративне».

Системне розуміння адміністративного судочинства і встановлення його місця в предметі адміністративного права передбачає вирішення питання його співвідношення зі всією сукупністю адміністративно-процесуальних форм, які утворюють поняття «адміністративний процес».

Сьогодні поширюється думка, що адміністративний процес – це лише процесуальна діяльність адміністративних судів. Вона базується на формулюванні «адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» (КАС України, ст. 3 «Визначення понять»). Однак ця сама стаття містить таке застереження: «У цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні ...». З цього випливає, що визначені у ст. 3 КАС України терміни (у тому числі дефініція адміністративного процесу) є незаперечними лише у сфері адміністративного судочинства.

Аналіз чинного нормативного матеріалу свідчить про застосування терміна «процес» до інших (крім адміністративного судочинства) видів адміністративно-правових відносин. Це, наприклад, процес визначення рівня небезпеки, процес розслідування (щодо авіаційних подій та інцидентів), процес регулювання авіаційної діяльності, бюджетний процес.

Митний кодекс України прямо визначає, що провадження у справі про порушення митних правил (а таке провадження відповідно до ст.ст. 487, 489 цього Кодексу є провадженням у справі про адміністративне правопорушення) включає виконання процесуальних дій (складення протоколу про порушення митних правил, опитування осіб, витребування документів, тимчасове вилучення товарів, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням тощо).

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (в редакції 2015 р.) у ч. 2 ст. 22 зазначено, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом.

Зазначене не дає підстав вважати, що законодавець встановлює монополію адміністративного судочинства на вживання поняття і терміна «адміністративний процес», і його застосування на інших теренах адміністративно-правового простору є справедливим.

Відповідно, актуальним є визначення адміністративного процесу як узагальненої назви нормативно регламентованої діяльності публічної адміністрації щодо реалізації владних повноважень. Така діяльність здійснюється у сферах, генерованих моногенічними відносинами, і об'єктивованих як структурні складові предмета адміністративного права.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. – № 8. – С. 12.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
3. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: Підручник. – Львів: Видавництво Львівського університету, 1962. – 295 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.



5. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
6. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / Укладачі: І.С. Гриценко, В.М. Бевзенко, С.О. Коваль та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Дакор, 2015. – 500 с.

**Олена РЯБЧЕНКО,**  
*начальник кафедри управління, адміністративного права і  
процесу та адміністративної діяльності  
Національного університету  
Державної податкової служби України,  
доктор юридичних наук, професор*

## **Предмет судової адміністративної юрисдикції: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення**

Серед усіх видів захисту прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб судовий захист є найбільш ефективним, і не тільки з огляду на особливу роль органів судової гілки влади у механізмі держави, а й зважаючи на передбачені чинним законодавством державні гарантії здійснення такого захисту та правові наслідки набуття судовим рішенням законної сили.

Судова адміністративна юрисдикція як інститут держави і окрема форма правосуддя призначена для захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах. До набуття чинності КАС України такий захист здійснювався у межах, передбачених цивільним процесуальним законодавством, що за умови становлення громадянського суспільства та необхідності гарантування активного розвитку демократичних інститутів було вкрай недостатнім.

Зрозуміло, що за порівняно невеликий термін функціонування адміністративних судів констатувати вирішення абсолютно усіх проблем захисту в публічно-правових відносинах не можна, як і не можна зазначати щодо недоцільності функціонування системи адміністративних судів, особливо зважаючи на необхідність вирішення проблеми вдосконалення реалізації права на судовий захист як основоположного конституційного права, забезпечення реалізації такого права справедливим судом. З іншого боку, необхідність гарантування реалізації права на справедливий суд впливає з норми ст. 1 Конституції України [1], де закріплюється положення, визначальне для розвитку державності: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна і правова держава.

Серед першочергових проблем, що постали перед адміністративними судами, особливе місце належить проблемі розмежування судових

---

юрисдикцій у спорах, що випливають з публічно-правових відносин, а також щодо доцільності включення до судової адміністративної юрисдикції справ за зверненням суб'єктів владних повноважень, відповідно до ч. 4 ст. 50 КАС України. На недоцільність поширення судової адміністративної юрисдикції на справи за зверненням суб'єкта владних повноважень звертали увагу вчені (зокрема, Л.В. Бринцева та інші).

Разом з тим особливої актуальності вказана проблема набуває в разі звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду стосовно обмеження реалізації права на мирні зібрання, яке може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Існуюча проблема обумовлена не тільки спірним характером існування такої категорії публічно-правових спорів, а й недосконалістю чинного законодавства. Наразі питання організації і проведення мирних заходів регулюються Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який згідно з п. 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України залишається чинним у частині, що не суперечить Конституції України.

Питання розмежування судових юрисдикцій актуальне і зараз, особливо між адміністративними судами і Конституційним Судом України, адміністративними і господарськими судами. Наявність такої проблеми обумовлена, зокрема, необхідністю визначення суті публічно-правового спору як предмета юрисдикції адміністративних судів (Ю.С. Педько, В.А. Сьоміна).

У п. 3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» зазначено, що «вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії» [2]. Зрозуміло, що суддя не наділений правом здійснювати доктринальне тлумачення правової норми у сукупності із критичним аналізом приписів чинного законодавства, а тому наведена положення має переважно теоретичне значення.

Вирішуючи питання розмежування адміністративної і конституційної юрисдикції, доцільно виокремити основну відмінність між конституційними і адміністративними правовідносинами, яка полягає у їх змісті. Хоча обидва види правовідносин виникають у сфері діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування і пов'язані з організацією їх діяльності, проте конституційні правовідносини мають державно-політичний, а адміністративні – організаційно-регулятивний зміст. Саме такий аналіз дозволяє уникнути існуючих проблем щодо навантаження Конституційного Суду України справами, на визначення відповідності конституційній юрисдикції яких втрачається час, який міг би бути витраченим на розгляд значущих для гарантування конституційності в державі справ.

Існує також проблема уніфікації процедур позовного провадження. Так, ст. 183-3 КАС України [3] передбачено врегулювання процедури провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів, незважаючи на те, що існує загальний порядок оскарження дій органів доходів і зборів відповідно до ст. 17 КАС України. В останньому випадку підставою звернення до адміністративного суду є публічно-правовий спір, сторонами якого є позивач і відповідач. Коли орган доходів і зборів звертається із поданням, підставою його не є спір про право, а таке провадження можна розглядати як різновид скороченого провадження. При цьому виникає загальна проблема відповідності процедур, передбачених ст. 183-3 КАС України, завданням адміністративного судочинства, встановленим ст. 2 КАС України, особливо з огляду на форму звернення органів доходів і зборів до адміністративного суду, відмінну від позову.

Серед пропозицій, спрямованих на формування належного визначення предмету судової адміністративної юрисдикції, можна запропонувати трансформацію підходу щодо такого визначення.

У чинному КАС України законодавець застосував абстрактний спосіб викладення адміністративно-правових норм – це стосується ст. 17, у якій йдеться про юрисдикцію адміністративних судів. При цьому визначається перелік відповідних публічно-правових спорів, залишаючи його відкритим. Цей перелік сформований, виходячи зі специфіки функцій та компетенції суб'єктів владних повноважень. Однак

---

трансформація праворозуміння суті й змісту діяльності суб'єктів владних повноважень з панівної, імперативної на таку, що обслуговує суспільні потреби, обумовлює викладення норми ст. 17 КАС України у редакції, що встановлюватиме перелік категорій публічно-правових спорів, виходячи не із специфіки діяльності суб'єктів владних повноважень, а з конкретних порушень прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Зрозуміло, що за такого підходу право звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду набуває декларативного характеру і втрачає актуальність, залишаючи при цьому право звернення громадянина, юридичної особи у разі порушення його права внаслідок прийняття владного рішення суб'єктом владних повноважень.

Слід зауважити, що до предмету захисту в адміністративних судах мають бути віднесені не всі права, свободи та інтереси громадянина, юридичної особи. Вказане впливає, насамперед, із норм п. 3 ч. 3 ст. 17 КАС України, якими передбачено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Слід згадати й про передбачені чинним законодавством процедури адміністративного оскарження (відповідно до законів України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації»). Адміністративне оскарження розглядається як спосіб позасудового захисту прав людини (зокрема, В.М. Бевзенко, О.Ю. Іващенко).

Звернення до правових позицій Конституційного Суду України дозволяє виокремити Рішення від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини. Конституційний Суд України зазначив, що відносини між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень є публічно-правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони

прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, у тому числі судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно-правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами [4]. Виходячи з наведеної правової позиції органу конституційної юрисдикції можна виділяти дві групи публічно-правових відносин: управлінські та охоронні, що зумовлює необхідність виділення відповідних сфер реалізації прав, свобод, законних інтересів громадян, юридичних осіб, які можуть підпадати і під юрисдикцію адміністративних судів, поряд із судами іншої юрисдикції.

Визначаючи права, свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб як предмет захисту в адміністративних судах, доцільно виходити не тільки з Конституції України, а й, насамперед, із Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. Така пропозиція ґрунтується на положеннях преамбули Загальної декларації прав людини, ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 3 Конституції України, де зазначено, що основним гарантом захисту прав людини є держава.

Формування нових положень щодо предмету судової адміністративної юрисдикції доцільно здійснювати з огляду на систематизацію прав, свобод, законних інтересів. При здійсненні систематизації слід враховувати те, що предмет судової адміністративної юрисдикції становитимуть не всі права, свободи та законні інтереси громадян, юридичних осіб, а тільки ті з них, реалізація яких пов'язана із здійсненням юридично владної діяльності суб'єкта владних повноважень у межах компетенції та функціонального призначення, передбаченого чинним законодавством. Вказане стосується, зокрема, видачі ліцензій, здійснення реєстрації, надання інших адміністративних послуг. Серед прав, свобод доцільно відзначити такі: на доступ до публічної інформації, на підприємницьку діяльність, на участь в управлінні державними справами та інші. До прав і свобод людини і громадянина, які можуть бути об'єктом захисту в адміністративних судах та предметом судової адміністративної юрисдикції, належать насамперед основні політичні права і свободи.

Запропонований підхід щодо визначення предмету судової адміністративної юрисдикції не тільки сприятиме належному

правозастосуванню, а й забезпечуватиме однозначність сприйняття її призначення громадянами та юридичними особами.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» // Юридичний вісник України. – 2013. – № 25.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3724.

**Володимир КРАВЧУК,**  
суддя Львівського окружного адміністративного суду,  
доктор юридичних наук

## **Адміністративна юстиція в контексті конституційної реформи**

Починаючи з квітня 2015 р. Конституційна комісія, створена Президентом України, напрацьовує проект змін до Конституції, окрема частина якого стосується реформування судової влади.

З вересня 2015 р. Комісія схвалила Проект змін до Конституції України в частині правосуддя (далі – Проект), окремі положення якого безпосередньо стосуються адміністративної юстиції.

***Законом може бути передбачений обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору (ч. 3 ст. 124 Проекту).***

Під час обговорення цієї норми виникла дискусія щодо доцільності запровадження обов'язкового досудового врегулювання спорів. З одного боку, така процедура стає перешкодою на шляху судового оскарження. З іншого, вона може бути ефективним способом вирішення спорів і, як мінімум, формалізує відповідний спір. Серед аргументів на користь запровадження обов'язкового досудового порядку були посилення на процедуру адміністративного оскарження податкових повідомлень-рішень, яка передбачена Податковим кодексом України. Натомість статистика свідчить, що адміністративне оскарження не є ефективним інструментом вирішення спору (у 2012 р. задоволено 6,7% скарг під час первинного оскарження і 3,3% під час повторного; у 2013 р. – 6% і 3,5% відповідно). Однак можливості поліпшення стану розгляду скарг не вичерпані. Насамперед йдеться про підвищення рівня самоконтролю та посилення персональної відповідальності.

На мою думку, обов'язкове досудове врегулювання повинно активно застосовуватися саме в публічних правовідносинах, в адміністративних процедурах, а скарга повинна стати дієвим способом вирішення конфліктів.



---

***З метою захисту прав і свобод особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ч. 5 ст. 125 Проекту).***

Зазначення в Конституції адміністративних судів є важливою гарантією їх існування. Ніхто не повинен шантажувати адміністративну юстицію погрозами її ліквідації. А це відбувалося неодноразово, особливо на тлі невдоволення судовими рішеннями Вищого адміністративного суду України.

Адміністративна юстиція – це окрема, особлива сфера правосуддя, що покликане захищати людину від свавілля держави. Тому наявність конституційної підстави для існування адміністративних судів і визначення їх конституційної функції є надзвичайно важливими.

***Для суддів спеціалізованих судів відповідно до закону можуть встановлюватися інші вимоги щодо освіти та стажу роботи (ч. 4 ст. 127 Проекту).***

Спеціалізація судів зумовлює можливість установлення додаткових вимог до суддів як щодо освіти (кваліфікації), так і щодо стажу роботи (досвіду). Суддя адміністративного суду повинен мати спеціальну підготовку в галузі державного управління, розуміти, як відбуваються ці процеси, якими засобами суд може виправити помилки та захистити порушені права людини. Особливої уваги потребує підготовка у галузі прав людини.

Однією з вимог може бути наявність спеціального стажу в галузі правозахисної діяльності. Як засвідчує практика, не будь-який юридичний стаж формує у людини світогляд, що відповідає функції адміністративної юстиції.

***Окремо слід звернути увагу на **проблему співвідношення конституційної і адміністративної юрисдикції** (ст. 144, ст. 150 Проекту).***

Йдеться про оскарження актів голови громади, ради громади, районної, обласної ради з мотивів невідповідності Конституції. Таким правом пропонується наділити префекта, який може зупинити акт з одночасним зверненням до суду (ст. 144 Проекту). Такі справи будуть

належати до адміністративної юрисдикції і будуть розглядатися окружними адміністративними судами в порядку, передбаченому ст. 171 КАС України.

З іншого боку, право оскаржити акт органу місцевого самоврядування з мотивів невідповідності Конституції (якщо він створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці) пропонується надати Президенту України. В такому випадку Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України (суд повинен розглянути таке звернення невідкладно), тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

У разі визнання Конституційним Судом України акта таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, яким зупинив повноваження органу місцевого самоврядування і призначив тимчасового державного уповноваженого.

У разі визнання Конституційним Судом України акта таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

Таким чином, Проект Конституції передбачає дві **абсолютно різні процедури** оскарження актів голови громади, ради громади, районної, обласної ради з мотивів невідповідності Конституції. Різниця має місце щодо суб'єктів оскарження, юрисдикції, процедури розгляду, наслідків судового рішення.

На мою думку, запровадження альтернативних процедур оскарження актів органів місцевого самоврядування залежно від суб'єкта, який їх оскаржує, є невиправданим і може призвести до ускладнень на практиці. Вважаю, що існуюче регулювання, коли усі акти органів місцевого самоврядування оскаржуються до окружного адміністративного суду, довело свою ефективність, і його слід зберегти.

Підсумовуючи, вважаю, що погоджений Конституційною комісією Проект змін до Конституції в частині правосуддя створює конституційну основу для адміністративної юстиції та є важливим кроком для забезпечення реального захисту прав людини у сфері публічних правовідносин.

**Наталія ОНІЩЕНКО,**  
завідуюча відділом теорії держави і права  
Інституту держави і права  
імені В.М. Корецького НАН України,  
доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України, заслужений юрист України

## **Права людини в контексті забезпечення регулювання адміністративних правовідносин**

Дія права в суспільстві (в т.ч. адміністративного) – це, насамперед, встановлені та захищені групи прав і свобод людини. Дієвість права – це коефіцієнт, що свідчить про можливість держави та суспільства більшою або меншою мірою удосконалювати такі процеси.

У ст. 1 Загальної декларації прав людини зазначається, що «всі люди народжуються вільними і рівними в своїй гідності і правах». Саме питання «рівності», що було предметом багатьох наукових дискусій і полеміки, може розглядатися з багатьох точок зору. Принаймні, у нашому суспільстві сьогодні найважливішими вимірами є хоча б відносна рівність матеріальних благ в умовах існування, тобто «економічна рівність», та рівність усіх перед законом, рівність в процедурах, тобто «юридична рівність». Якщо застосувати для ілюстрації вищенаведеного спортивну термінологію, то юридична рівність може характеризуватися як стартова, або як рівність на старті, а економічна – така, що досягається протягом певної дистанції у визначених просторово-часових характеристиках.

На наш погляд, юридична рівність насамперед пов'язана з ефективністю законодавства. У свою чергу ефективність законодавства, зокрема адміністративного, це – відповідна системність і якість законів. Під якістю закону слід розуміти сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольняти суспільні потреби та приватні інтереси. Перша вимога якості закону – це те, щоб він не залишився на папері, не був «літературним твором юридичного змісту», а застосовувався на практиці.

Для того, щоб запобігти цьому, слід розглянути ще один аспект проблеми, пов'язаний із аксіосферою, соціальною цінністю сучасної держави.

---

Заслуговує на увагу те, що в українській юридичній науці суть держави тривалий час розглядається тільки з класових позицій. Думка про державу як про інструмент урегулювання класових суперечностей, організацію, що задовольняє інтереси всіх чи більшості соціальних сил, надкласову організацію, інструмент класового компромісу тощо, не визнавалася.

Питання про соціальне призначення держави в українській юридичній науці не було предметом глибокого аналізу. А це питання заслуговує на увагу ще й тому, що без такого аналізу неможливо дати більш об'єктивну картину існування держави на всьому її багатовіковому шляху. Соціальне призначення сучасної держави полягає в її різнобічній, широкій діяльності, спрямованій на вирішення не вузьокласових завдань, а завдань, що випливають з необхідності нормального, безконфліктного існування суспільства. Не викликає заперечень той факт, що в державі повинні застосовуватися постійні заходи, що відповідають інтересам всього суспільства, всіх соціальних груп, всіх прошарків.

Сучасна держава – соціальний арбітр, орган вирішення загальних справ, організатор багатьох важливих заходів, без здійснення яких не може нормально функціонувати сучасне суспільство. Держава повинна запобігати диференціації суспільства, щоб не допускати гострих соціальних конфліктів. Становлення правової державності передбачає генезис особливих правових відносин між громадянином і державою, між органами державної влади, а також оновлену взаємодію між суспільством та політичними силами. Особливу увагу в цьому контексті слід приділити інституту відповідальності держави перед особою як одній з основних гарантій прав і свобод людини. При цьому слід зауважити, що правова система сьогодні зовсім не налаштована на розвиток і вдосконалення цього інституту.

З призначенням сучасної держави як соціального арбітра можна було б погодитися, якби в юридичній науці та правовій думці дістав відображення та відповідної розробки інститут відповідальності держави перед особою. До речі, досі не вироблено загальної термінології щодо цього виду юридичної відповідальності. Існують такі його варіанти, як «державно-правова відповідальність», «конституційна відповідальність», «відповідальність державних органів та їх посадових осіб», «публічно-правова відповідальність».

У дослідженнях, присвячених цим видам відповідальності, фактично йдеться про юридичну відповідальність державних органів та їх посадових осіб, що, на наш погляд, не є тотожним юридичній відповідальності держави. Тобто за змістом ці види відповідальності замінені на внутрішньоорганізаційні відносини, що існують всередині органів влади, і не поширюються на відносини між державою і приватною особою. Невипадково в юридичній літературі метою такої відповідальності називають «підтримку режиму законності всередині держави» [1].

У зв'язку з цим виникає питання, чи можна підмінити юридичну відповідальність держави перед приватним суб'єктом юридичною відповідальністю конкретного посадовця або державного органу за незаконні дії або рішення? Чи є тотожними ці види відповідальності? Таке твердження навряд чи допустиме. По-перше, різним є зміст цих видів відповідальності. По-друге, держава стає суб'єктом відповідальності тільки в конкретних правовідносинах за участю приватної особи, права якої порушені; у решті випадків держава виступає як інстанція притягнення до відповідальності, перед якою несе відповідальність посадовець або державний орган. По-третє, держава як суб'єкт відповідальності, як публічний суб'єкт, несе відповідальність не за власні дії, а за рішення своїх органів або посадових осіб, тоді як державні органи і їх посадові особи, які за своєю природою є публічним суб'єктом, в правовідносинах відповідальності перед особою втрачають свою публічність і виступають як особи, що не виконали своїх службових обов'язків.

Інститут відповідальності держави перед особою – це одна з основних гарантій прав і свобод людини, закріплених у чинному законодавстві. Держава встановлює механізм власної публічно-правової відповідальності, бере на себе обов'язок забезпечити також можливість її реалізації, зробити доступною її для громадян. Цим досягається послаблення тиску держави на суспільство і водночас підвищується можливість його контролю за діями держави, за рішеннями її органів та посадових осіб.

Усю сукупність теорій і поглядів, що існували в історії політико-правової думки і стосуються співвідношення «держава – особа», можна звести до двох підходів:

- 1) індивідуалістичний, особистий, гуманістичний (природно-правовий підхід). Цей підхід впливає із розуміння особи як мети, а держави – як засобу для досягнення мети. Його зміст – права належать людині від природи. Вона має їх незалежно від держави. Ці права є невід’ємними. Завдання держави і суспільства полягають в тому, щоб дотримуватися цих прав, не допускати їх порушення, створювати умови для їх реалізації. Конкретні зміст і обсяг прав змінюються і розширюються з розвитком суспільства, при цьому власне фундаментальні права залишаються незмінними;
- 2) державний, статичний (юридико-позитивістський). Цей підхід впливає із розуміння держави як мети, а особи – як засобу для досягнення мети. Його зміст – свої права людина одержує від суспільства і держави, природа цих прав патерналістична; держава – джерело і гарант прав людини завдяки закріпленню їх у законі; право і закон не мають істотних відмінностей; права особи змінюються залежно від державної доцільності і можливостей.

Крім того, слід зазначити, що об’єктивно між державою і громадянином можуть і навіть повинні існувати суперечності. Проте завдання держави – запобігати зростанню, посиленню цих суперечностей, не доводити їх до гострого конфлікту. Слабка діяльність держави в соціальній сфері часто стає причиною гострих конфліктів, порушень прав громадян, що закріплені в Конституції України (адміністративні правовідносини в медичній сфері, в сфері адміністративної відповідальності тощо).

Завданням держави є передбачати, запобігати наростанню, посиленню цих суперечностей, не доводити їх до гострого конфлікту, протистояння. В цьому разі повинно йтися про відповідальність держави за бездіяльність її органів і посадових осіб, за грубі порушення конституційних прав громадян. На жаль, на практиці цього не відбувається, а якщо і відбувається, то вкрай рідко. Подібне становище породжує відчуття безкарності, всездозволеності у окремих державних урядовців і у держави в цілому.

Однією з причин безвідповідальності держави є відсутність ефективних механізмів реалізації відповідальності держави перед особою. Завдання українського суспільства – їх створити, оскільки держава не зацікавлена в здійсненні, тим паче – в удосконаленні

механізму власної відповідальності. В правовій державі такої невідповідності у відносинах «держава – громадянин» бути не повинно.

Зрозуміло, що ступінь, рівень відповідальності держави перед громадянином визначається рівнем зрілості громадянського суспільства, його самоорганізацією, активністю впливу на державно-правові механізми, взаємозв'язком суспільства, держави і громадянина. Слід також врахувати, що власне незнання закону не звільняє громадянина від відповідальності, проте звільняє від відповідальності державу. Цілком очевидно, що відповідальність може наставати передусім там, де громадянам забезпечується можливість контролювати дії влади.

При цьому слід зазначити, що сучасна держава є більш відповідальною щодо міжнародно-правових відносин, ніж у внутрішньо-правовому регулюванні. Так, держава несе відповідальність у тому випадку, якщо з її території ініціюються протиправні діяння проти іншої держави, у тому числі діяння, вчинені індивідами (наприклад, бандитські дії, здійснення терористичних актів тощо). Держава, на території якої знаходяться іноземні військові бази, несе відповідальність, якщо вона не забороняє вчиняти за їх допомогою протиправні діяння проти інших держав. Держава несе відповідальність за ті дії, що вчиняються на її території, негативні наслідки яких виявляються за її межами і завдають збитків інтересам інших держав тощо.

Повільний прогрес у вирішенні проблеми відповідальності держави перед особою, в налагоджуванні збалансованого правового механізму їх взаємозалежності можливо пояснити, зокрема, відсутністю необхідних теоретичних напрацювань. Юридична наука повинна якомога скоріше позбутися синдрому перебільшення ролі й значення держави щодо особи.

У такому контексті слід звернути увагу на особливе значення адміністративного судочинства як діяльності адміністративних судів, пов'язаної з розглядом та вирішенням так званих публічно-правових спорів, тобто з поновленням, захистом прав і свобод громадян від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Як відомо, адміністративні суди вирішують спори, зокрема, щодо забезпечення прав осіб на свободу об'єднання у політичній партії та громадській



організації, на свободу думки і слова, у т.ч. спори, які виникають у зв'язку із перешкоджанням державою у здійсненні відповідної діяльності, а також її втручанням в організацію інформаційних відносин тощо. З огляду на це можна стверджувати, що адміністративне судочинство в Україні є своєрідним етапом у становленні повноцінного інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою.

В такий спосіб слід констатувати, що вивчення та розгляд дії та дієвості адміністративного права, удосконалення механізмів правового впливу, створення надійних гарантованих можливостей, захисту та поновлення порушених прав, особливо у сфері публічно-правових відносин, є нагальною проблемою усієї юридичної науки.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Советское государство и право. – 1993. – № 6. – С. 53.

**Ольга БІЛОВА,**  
*суддя Харківського окружного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук*

## **Щодо визначення пріоритетів у реформуванні судової системи**

Концепція людиноцентризму у відносинах між державою та громадянином була запропонована українському суспільству вченими як орієнтир, система цінностей, принципи якої мають стати підґрунтям державотворчого реформування.

Одним із важливих напрямів такого реформування повинна бути судова влада, зокрема гілка адміністративних судів, до завдань якої безпосередньо віднесено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та інших суб'єктів владних повноважень.

Сьогодні відбувається найбільш відповідальний етап такого реформування – розробляються новели до Конституції України. Як вбачається із запропонованих проектів змін, на оцінку яких з боку Венеціанської комісії чекає суспільство, концепція орієнтації держави у процесі її функціонування на людину і громадянина отримала визнання на рівні як владних інституцій, так і громадських експертів.

Серед важливих новел слід звернути увагу на запропоновані зміни до ст. 129 щодо підкорення судді при здійсненні судочинства праву, а не закону, як це передбачено зараз, а також закріплення верховенства права як засади судочинства.

Вважаємо цей принцип основоположним та таким, що дійсно визначає спрямованість держави, порядок функціонування державницьких механізмів та побудови відносин між державними органами і громадянами, що безперечно робить верховенство права конституційним принципом. На наш погляд, закріплення такого принципу на рівні Конституції сприятиме розробці теоретичних

---

та практичних аспектів його реалізації в житті нашого суспільства, діяльності державних установ та в справі захисту прав громадян.

За своїм характером принцип верховенства права є багатоаспектним і включає низку компонентів, що утворюють його зміст. Суть верховенства права розкривається в доповіді «Про верховенство права», виголошеній на 86-му пленарному засіданні Венеціанської комісії 25–26 березня 2011 р. Венеціанська комісія виділяє, зокрема, такі складові верховенства права: доступність закону (положення закону мають бути зрозумілими, якими та передбачуваними); дієва захищеність прав людини; наявність справедливого суду.

Слід зазначити, що принцип верховенства права і зараз має нормативне закріплення в українському законодавстві. Так, ст.ст. 7, 8 КАС України верховенство права віднесено до принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Виникають питання, чи не є вказані норми достатніми? Що заважає та чому не повною мірою реалізується цей принцип в нашій державі? Чи вистачить конституційного визнання для забезпечення його реального втілення?

На наш погляд, втілення принципу верховенства права не забезпечувалося повною мірою, і це не буде можливим у майбутньому, по-перше, без чіткої визначеності юрисдикційних повноважень шляхом подолання існуючих теоретичних та нормативних прогалів в питаннях розмежування компетенції судів, по-друге, без довіри до суду через незалежність суддів та їх відповідальність.

Так, роблячи основоположні кроки у судовій реформі, слід обов'язково приділити увагу питанню існування в Україні трьох гілок судів загальної юрисдикції: загальних, господарських та адміністративних, юрисдикції яких на практиці неприпустимо перетинаються.

Проектом змін до Конституції, затвердженим Конституційною комісією, передбачено, зокрема, викладення норми ч. 1 ст. 124 в такій

редакції: «Юрисдикція судів поширюється на будь-які спори щодо прав та обов'язків особи та будь-яке кримінальне обвинувачення проти неї. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи» – замість існуючої: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі».

Така зміна, на наш погляд, жодним чином не посилює та не розширює гарантій реалізації прав та свобод громадян, оскільки існуюча норма як раз і є універсальною конструкцією, що не дозволяє виключати з судової компетенції будь-який спір, права та обов'язки сторін якого врегульовані нормами права. Існуюча норма належить до числа небагатьох конституційних приписів, що безпосередньо застосовуються у судових рішеннях, дозволяючи розв'язувати компетенційні спори між гілками судової системи та приймати до провадження суду заяви у разі невизначеності підсудності того чи іншого спору. Це стосується і спорів, які виникають під час досудового слідства у кримінальних провадженнях, виконавчого провадження.

Саме відсутність зрозумілого, навіть для юристів, поділу юрисдикцій між гілками судової влади створює передумови порушення права громадян на справедливий суд, закріпленого у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

Стосовно цього, вбачаємо за необхідне активізувати наукові дослідження, в яких напрацьовуватимуться теоретичні критерії поділу правовідносин за участі громадян на публічно-правові та приватноправові, що у подальшому має становити основу вдосконалення нормативно-правових засад визначення юрисдикції загальних та спеціалізованих судів.

Щодо шляхів побудови нової якості взаєморозуміння між судами та суспільством, слід визнати, що у судових інституціях наявні ті самі проблеми, що й у суспільства в цілому. Тому при розробці шляхів реформування судової системи неможливо відмежовувати суто суддівські негаразди та намагатися їх долати. Суд є частиною суспільства і працює у взаємодії з ним.

Оновлювати суддівський корпус слід обережно та розсудливо, виходячи з цілей, для досягнення яких проводиться реформа, та піклуючись, аби такі зміни не погіршили становище тих, для кого, власне, і здійснюється правосуддя, – громадян України.

Звичайно, судова система потребує вдосконалення. Це розуміють і судді, тому пройшли або проходять люстраційні перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади», а також готові брати участь у процедурах кваліфікаційного оцінювання за вже чинним законодавством. Судді погоджуються з тим, що існують недоліки в роботі судової влади, які слід усувати, проте зробити це можливо лише за умови довіри до суду. Держава при цьому повинна діяти розсудливо та враховувати цілу низку чинників організаційного, компетенційного, психологічного характеру, визначати які можливо лише за участі суддів. Як наслідок – суспільство має отримати модель судових змін, яка б поєднала дотримання принципу незалежності суддів згідно з європейськими стандартами та удосконалення механізму притягнення їх до відповідальності.

**Максим БРИЗІЦЬКИЙ,**  
помічник судді Львівського  
апеляційного адміністративного суду

## **Досягнення завдання адміністративного судочинства як критерій пріоритетності реформ**

Попри досить прогресивні, навіть з огляду на світові стандарти, правове регулювання та набір засобів, вітчизняна адміністративна юстиція за десять років свого існування так і не змогла зайняти відведену їй в правовій системі роль, що при черговому витку реформ дає підстави деяким науковцям ставити питання якщо не про доцільність її існування як інституту взагалі, то принаймні про позбавлення спеціального окремого статусу. При цьому в провину адміністративним судам ставлять не стільки спільні для вітчизняної судової системи проблеми, скільки нездатність досягти покладеного саме на них завдання – захистити права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної влади, їхніх посадових і службових осіб. Показниками неефективності судового захисту є збільшення кількості, повторюваність та системність таких порушень, а також неусунення їх негативних наслідків

Проблемам адміністративного судочинства в юридичній науці приділяється достатня увага, при цьому авторами досліджень є як науковці, так і діючі судді. Так, окремі питання в своїх працях висвітлювали М. Смокович, О. Пасенюк, Н. Задирака, Є. Кубко, Л. Заболотна, В. Тертичний, С. Богаченко. Разом з тим більшість з них або розглядають загальні питання організації судової влади, або не пропонують конкретних шляхів вирішення проблем. Натомість, відсутність дієвого захисту прав особи є питанням, від вирішення якого залежить власне виживання цілого інституту, а тому воно потребує першочергової уваги.

Вирішення спорів третьою стороною є явищем, що виникло задовго до появи першої політичної влади. Проте з системною організацією останньої та перетворенням на сучасну державу така функція з більшим чи меншим успіхом нею монополізувалась і сьогодні

---

становить невідмінну ознаку суверенітету (що лише як виняток частково делегується міжнародним судовим органам). Згодом реалізація концепцій поділу влади та верховенства права зробили суд достатньо сильним та незалежним, щоб зміна пріоритетів публічної політики на користь забезпечення прав людини поставила питання про можливість вирішення спорів між особою і державою. При цьому державою не як обвинувачем чи господарюючим суб'єктом, а як суб'єктом владних повноважень, що при здійсненні ним владних управлінських функцій порушив права цієї особи. Таким чином, суд еволюціонував від елемента влади суверена в суспільстві до інструменту обмеження такої влади самим суспільством. І якраз адміністративне судочинство є авангардом такої еволюції.

Окреслена схема розвитку адміністративної юстиції свідчить про її подвійне начало: з одного боку, це – система державних органів, що формується іншими суб'єктами публічної влади та фінансується з державного бюджету, з іншого – спеціальна форма судової влади, покликана захищати права та інтереси осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Відповідно власне в ідеї адміністративної юстиції закладено її конфліктний характер, який хоч і компенсується в процесі підвищення правосвідомості і правової культури суспільства, проте наражає суди на критику як з боку громадянського суспільства (оскільки судді та апарат судів поділяють тягар відповідальності за дії держави в цілому), так і з боку державної бюрократії, що природно тяжіє до збільшення своїх владних повноважень (і як наслідок вороже сприймає будь-які спроби такі повноваження обмежити).

Така природа адміністративної юстиції змушує останню постійно балансувати між потребами (запитами) суспільства і можливостями держави (та й самої юстиції) їх забезпечити. А оскільки наша держава, попри задекларовані наміри, незмінно нездатна привести практику своєї управлінської діяльності у відповідність до західних стандартів (в умовах яких може ефективно працювати адміністративне судочинство), такий баланс постійно зміщується в протилежний до задоволення інтересів фізичної (юридичної) особи бік. Як наслідок, це відбивається на відправленні правосуддя: суди не лише «пом'якшують» процесуальні

та матеріальні норми щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, а й часто виконують роль їх редактора чи захисника, переймаючи на себе обов'язок доказування в справах.

Ця проблема є доволі спільною для вітчизняного правосуддя, яке через обмежені ресурси та незадовільну організацію державного апарату змушене знижувати стандарти та якість реалізації права на справедливий суд, на що часто звертають увагу міжнародні органи, особливо в питаннях кримінального процесу. Таке «розуміння складної ситуації в державі» у своєму хронічному вигляді перетворюється на поступливість і толерантність щодо порушень з боку суб'єктів владних повноважень та ставить під загрозу виконання завдань судової влади в цілому та адміністративного судочинства зокрема.

Типовим прикладом наведеної ситуації є розгляд справ про оскарження податкових повідомлень-рішень, прийнятих на підставі висновків про відсутність реального здійснення господарських операцій. В таких випадках усталена судова практика не лише всупереч процесуальному закону перекладає обов'язок доказування на платника податків, а й часто серед мотивів відмови в задоволенні позову зазначає обставини, що знаходяться за межами податкових відносин або не залежать від позивача. При цьому наявний організаційно-правовий інструментарій податкових органів, підсилений доступом до правотворчої, зокрема законопроектної діяльності (в особі Кабінету Міністрів), цілком дозволяє виявляти, доводити та запобігати недотриманню податкового законодавства.

Натомість суд як орган, що покликаний вирішувати спори, тобто ситуації, де обидві сторони претендують на істину та більшою чи меншою мірою нею володіють, тяжіє до пошуку «золотої середини» і, як наслідок, стає заручником врахування необґрунтованих та часто абсурдних доводів відповідача. Масовість, одноманітність та наполегливість звернень (заперечення, апеляційні та касаційні скарги) суб'єктів владних повноважень цілком спроможні посіяти в судді сумніви у своїх висновках, а бездіяльність уряду в частині усунення системних порушень та притягнення до відповідальності за завідомо «програні» справи з часом такі сумніви тільки посилює і призводить до зміщення позиції судів у бік задоволення інтересів органів публічної влади.



---

Ситуація погіршується загальновідомою системністю порушень, що мають кримінально-правовий характер, як з боку суб'єктів господарювання, так і з боку податкових органів, і лише частина таких порушень потрапляють в правову площину. Неefективна робота фіскальних та правоохоронних органів в цій категорії справ підмінюється адміністративним судочинством, тобто спробою вирішити проблему невідповідними їй засобами. Законодавець та суспільство повинні усвідомити, що судовий процес є виключним, втручальним за своєю природою засобом відновлення порушеного індивідуального права, а не інстанцією державного управління. Тобто суд не повинен використовуватися для виправлення загальних помилок чи боротьби з системними порушеннями, здійснюючи, зокрема, перерахунок соціальних виплат чи плати за виготовлення паспорта для виїзду за кордон. Зловживання судовим способом вирішення спорів завжди має наслідком зниження його ефективності та підрив авторитету права в суспільстві загалом. До речі, на недопустимість тривалих однотипних звернень до суду та бездіяльність вітчизняного уряду з цих питань неодноразово вказував Європейський суд з прав людини.

Іншим випадком надміру «державницької» позиції судів адміністративної юрисдикції є відмова в задоволенні позовів про зобов'язання суб'єктів владних повноважень здійснити певні дії з мотивів неможливості втручання в дискреційні повноваження таких органів. Під дискреційними повноваженнями розуміються повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, що його він вважає найкращим за цих обставин [1]. Прикладами дискреційних повноважень у літературі називаються прийняття рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, ліцензування певного виду діяльності, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності або вирішення питання про винесення чи невинесення певної земельної ділянки на земельні торги для передачі її у власність чи постійне користування.

Проте виникає логічне запитання: як здійснюється захист прав та свобод громадян, порушених актами, прийнятими на основі адміністративного розсуду при реалізації дискреційних повноважень? За логікою сучасної судової практики, адміністративні суди досліджують

лише законність оскаржуваних актів. Відповідно акт, прийнятий у межах, залишених для вільного розсуду, не може бути незаконним, а суб'єкт владних повноважень щодо цієї діяльності не підлягає судовому контролю. Фактично визнання права на вільний розсуд означає вилучення з-під судового контролю певної категорії справ. Але ухиляючись таким чином від здійснення правосуддя, суди не враховують, що КАС України містить й інші критерії правомірності рішень, дій чи бездіяльності – обґрунтованість, безсторонність, розсудливість, пропорційність тощо. Недотримання цих критеріїв при прийнятті акта, навіть у межах передбаченого законом вільного розсуду, є підставою для його скасування. Більш того, якщо таким актом розглянуто звернення особи та відмовлено в реалізації її права (по суті звернення, а не з формальних, процедурних підстав), суд повинен самостійно оцінити доводи такого звернення і в разі їх обґрунтованості зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти відповідний акт. Натомість чинна практика (зобов'язання повторно розглянути звернення) допустима лише у випадках оскарження бездіяльності (нерозгляду звернення) чи відмови з процедурних підстав (пропущення строку звернення до суб'єкта владних повноважень, непідтвердження повноважень тощо).

Протилежний наведеному вище підхід не лише шкідливо тяжіє до постійного розширення категорії справ, де суди посилятимуться на «неможливість втручання в дискреційні повноваження», а й нівелює значення судового оскарження неправомірних актів, порушує підвалини механізму стримувань і противаг гілок влади в державі. Запропонований підхід (прийняття рішення судом по суті звернення) наближає адміністративні акти до структури судових рішень, коли суб'єкт владних повноважень буде зацікавлений (ідеально – законодавчо зобов'язаний) максимально повно оцінити та мотивувати відмову щодо якомога більшого числа доводів звернення, перестраховуючи себе від можливого втручання в свої повноваження з боку судових органів. Звісно, залишається проблема стосовно зобов'язання до вчинення дій колективних суб'єктів владних повноважень (місцевих рад тощо), коли відсутність кворуму чи голосів унеможлиблює виконання судового рішення, проте шляхи її вирішення постійно пропонуються в літературі [2].

Ще одним проявом толерантності до порушень з боку суб'єктів владних повноважень є надзвичайно вузька практика застосування

спеціальних, передбачених процесуальним законодавством засобів впливу на публічну владу: ухвала про обов'язковість особистої участі сторін чи третіх осіб у судовому засіданні (ст.ст. 120, 272 КАС України; викликати сторону чи третю особу для особистих пояснень можна і тоді, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники; може бути застосовано привід до суду через органи внутрішніх справ з відшкодуванням у дохід держави витрат на його здійснення); окрема ухвала (ст. 166 КАС України); відшкодування шкоди (зокрема моральної, ст. 105 КАС України); звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 267 КАС України); визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання постанови суду, або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду (ч. 9 ст. 267 КАС України) тощо.

Наведена вище проблема, яка по суті є добровільним частковим відступом органів юстиції від принципу поділу влад на користь державного апарату, звісно є далеко не єдиною, проте такою, що різко контрастує та унеможлиблює досягнення завдання адміністративного судочинства – захищати права та інтереси осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної влади, а отже, потребує першочергового вирішення. Іншими словами, має місце невідповідність між фактичною здійснюваною роботою та її метою, неефективність усього інституту, що мав би поставити розумного державного менеджера перед вибором: а) припинити марнотратство та ліквідувати адміністративну юстицію, принаймні її спеціальний статус (що є цілком реальною перспективою) або б) реформувати галузь та зробити її прибутковою (в сенсі користі для суспільства). Поряд з цим проблема є комплексною, похідною, відображає загальний стан правової системи держави та великою мірою спричинена зовнішніми чинниками.

**Чинник перший: економічний.** Робота в органах юстиції (як на посаді судді, так і в складі апарату суду), попри особливий статус, гарантії, привілеї тощо для абсолютної більшості осіб є джерелом заробітку та єдиним (відповідно до вимог законодавства, з деякими винятками) засобом існування. Нижчий рівень доходів працівників юстиції (та й усієї державної служби) порівняно із приватним сектором є загальносвітовою та нормальною практикою, проте у вітчизняних реаліях доходить до критичних показників. Такий стан катастрофічно впливає або на

якість відправлення правосуддя, або на його об'єктивність, при цьому корупційній складовій тут відводиться далеко не вирішальна роль. Як наслідок – низькі умови праці, відсутність стимулів, розпорошення на додаткові джерела заробітку, швидка плинність кадрів в апаратах судів, невпевненість у майбутньому спричиняють загальну неефективність адміністративного судочинства.

**Чинник другий: фізичний.** Як вже згадувалось вище, одним із способів тиску на органи юстиції з боку суб'єктів владних повноважень є масовість порушень та відповідно звернень до суду з однотипних питань. Це, попри змістовний вплив на судову практику, має й зовнішні, формальні наслідки: суттєве збільшення навантаження на суди, недотримання строків розгляду справ, необ'єктивне прогнозування штатної чисельності суддів, величезні бюджетні видатки.

**Чинник третій: моральний.** Взаємозв'язок перших двох чинників, системність та безперервність порушень з боку суб'єктів владних повноважень, недбале ставлення до виконання ними своїх обов'язків, у тому числі обов'язків щодо участі в судовому процесі (незацікавленість у справі, необ'єктивне подання фактичних обставин у справі) створює стан розчарованості в діяльності адміністративної юстиції – як з боку суспільства, так і з боку самих суддів (та апаратів судів) та ще більше знижує її ефективність. Така ситуація описана Джеймсом Вілсоном як «теорія розбитих вікон» [3], коли недотримання оточуючими одних правил може схилити людей до порушення інших (якщо хтось розбив скло в будинку і ніхто не вставив нове, то незабаром жодного цілого вікна в цьому будинку не залишиться, а потім почнеться мародерство).

Наведені вище негативні чинники не претендують на вичерпність в поясненні неефективності адміністративної юстиції, проте підштовхують до опрацювання заходів, спроможних суттєво поліпшити ситуацію. В будь-якому випадку, їх усунення дозволить з'ясувати походження інших проблем судової системи (внутрішнє або зовнішнє), сконцентруватися на вирішенні цих проблем, та – що найважливіше – створити основу (насамперед моральну) для запровадження ефективних процедур контролю за якістю здійснення судочинства, що за існуючих умов є неможливим та, навіть за найжорсткішого сценарію (заміна суддівського корпусу чи інші ініціативи), матиме лише короткостроковий ефект.

Насамперед із судів слід зняти тягар боротьби з системними порушеннями прав та інтересів особи, зокрема в сферах пенсійного забезпечення, притягнення до адміністративної відповідальності, податкових відносин. В принципі робота з усунення таких порушень повинна постійно здійснюватись в системі тих органів, де вони виникають. Проте, як і в комерційних структурах, будь-які зміни потребують стимулу для їх здійснення, а найкращим стимулом є... гроші. Саме матеріальна невивідність порушень є ключовим чинником зменшення їх кількості. Сьогодні, за умов звільнення багатьох органів державної влади від сплати судового збору, а також відсутності належного функціонування інституту відшкодування матеріальної та моральної шкоди найпоширенішою формою відповідальності суб'єктів владних повноважень є скасування протиправного рішення. Неefективність такого засобу в боротьбі з майбутніми порушеннями очевидна.

Прийняття парламентом 22 травня 2015 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» (набирає чинності з 1 січня 2016 р.) є засобом, що повинен суттєво поліпшити ситуацію в адміністративному судочинстві. Законом зокрема: підвищено ставки судового збору загалом та при зверненні до кожної вищої судової інстанції; виключено органи державної влади з числа суб'єктів, що звільняються від сплати судового збору; запроваджено загальну систему диференціації ставок судового збору всього лише за двома критеріями; застосовано єдиний підхід до визначення ставок судового збору в усіх судових юрисдикціях.

Попри сильну критику з боку громадськості та деяких науковців [4], цей Закон є безперечно позитивним кроком, що цілком відповідає як принципам правової держави, так і сучасної ринкової економіки. Для порівняння мінімальний розмір судового збору (для зручності переведений в долари США, станом на день написання цієї статті) в Польщі становить \$8, Німеччині – \$39, Англії – \$55, Україні – \$1,7 (з 1 січня 2016 р. – \$23,5). При цьому за кордоном діє складна система розрахунків залежно від різних критеріїв (що вже передбачає участь професійного представника для підрахунку, а це знову витрати), а наведені цифри передбачені для найпростіших категорій справ із найменшою сумою позову, тобто мають винятково ілюстративний характер. Закон також

усуває цілий перелік абсурдних ситуацій, коли вартість одного лише виклику до суду (надсилання поштової кореспонденції) перевищувала загальних судовий збір за розгляд усієї справи. Негативний аспект, на який звертають увагу критики, – обмеження доступу до правосуддя – на практиці не є таким, оскільки суди часто та охоче застосовують відстрочення, розстрочення сплати судового збору, зменшення його розміру або звільнення від сплати.

Отже, прогнозовані наслідки цього Закону такі: підвищення рівня судового процесу загалом, як наслідок – підвищення відповідальності за програш; суттєве зменшення завідомо програєних справ, особливо ініційованих суб'єктами владних повноважень; зменшення навантаження на суди, що підніме стандарти та увагу до кожної окремої справи; забезпечення кращих матеріальних умов діяльності органів юстиції (оскільки фактичне фінансування судів щороку оцінюється не більше 50% від необхідного, а судовий збір зараховується до спеціального фонду державного бюджету з метою вирішення проблеми належного матеріально-технічного забезпечення судочинства); дисциплінування порушників законодавства; застереження суб'єктів владних повноважень від можливих порушень, оскільки тепер вони (податкові, пенсійні органи тощо) можуть нести відповідальність і за розтрату коштів на очевидно програєні справи; підвищення авторитету суду в очах громадськості; зменшення напруги в суспільстві, оскільки діяльність суду завжди має наслідком незадоволення однієї із сторін. Крім того, в тривалішій перспективі зменшення кількості справ дозволить реально оцінити навантаження судів та формувати суддівський корпус відповідно до потреб та з урахуванням гідного рівня суддівської винагороди. Підвищення ставок судового збору також було однією з вимог міжнародних органів до України, оскільки сприятиме підвищенню незалежності та професійності судочинства.

Іншим засобом, що дозволить суттєво підвищити ефективність адміністративного судочинства без збільшення затрат людських чи фінансових ресурсів є запровадження широкої практики відшкодування суб'єктами владних повноважень шкоди, завданої їх незаконним рішенням, дією або бездіяльністю, а також стягнення з них витрат на правову допомогу, витрат, що пов'язані із прибуттям до суду, тощо [5]. Такий крок, хоча й не вимагає прийняття додаткових нормативно-

---

правових актів, оскільки в Україні для цього існує достатня законодавча база, проте потребує ініціативності та роботи найвищих судових інстанцій у формі послідовних рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства, а також вироблення правових позицій та надання методичної допомоги. Зокрема, потребують зміни підходи до визначення розміру та підстав моральної шкоди, розрахунку витрат на правову допомогу. Стягнення цих сум – зараз досить рідкісне явище, або ж вони зовсім мізерні, а судді здебільшого воліють знайти формальні причини для відмови в позові в цій частині, аніж розбиратись в цих питаннях та ризикувати скасуванням рішення в вищій інстанції. Відшкодування моральної шкоди юридичній особі (як шкоди її діловій репутації – наприклад відмова від співпраці як з «проблемним» контрагентом) взагалі є новизною для основної маси суддів.

Загальнозрозумілим повинен стати погляд, що кожне порушення прав (що формалізується як задоволений позов проти суб'єкта владних повноважень) призводить до морального страждання фізичної та шкоди в тій чи іншій формі для юридичної особи, а також тягне витрати на оплату праці суду (судовий збір), юристів (правова допомога), особисті витрати особи тощо. Неможливо застосовувати європейські стандарти до питань суддівського самоврядування, навантаження і винагороди судді тощо, коли в судочинстві панують ще радянські підходи до праці та витрат приватних осіб. Публічна влада вже собою уособлює обмеження свободи індивіда, але якщо дії її представників ще й порушують об'єктивне право і свавільно втручаються в життя особи (яка до того ж платить податки і утримує цю владу) – такі дії повинні каратися максимально жорстко.

Практика оплачуваності кожного порушення носить каральну, компенсаційну та профілактичну функцію, а тому функціонування адміністративного судочинства без ефективності такого інституту є даремним, якщо не шкідливим. Відповідно, органи юстиції, переслідуючи закріплену в ст. 2 КАС України мету, повинні не тільки вдосконалювати власну практику з цих питань, а й усіляко підтримувати та долучатись (у вигляді наукової, публіцистичної діяльності, різного роду навчань, презентацій, семінарів тощо) до інформування суспільства про такі засоби. Звідси – ще один необхідний крок у діяльності судів, що переважно сконцентрований на подоланні психологічного негативного

чинника, – відкритість. Відкритість, прозорість, інформаційна доступність судочинства безпосередньо впливають на його ефективність. По-перше, суспільство отримує широкі знання про порядок, форми, специфіку діяльності суду, а отже, підвищується загальна правосвідомість, правова грамотність, довіра, зменшується конфліктність у відносинах особа – суд та загальне навантаження на суд (зокрема, через більш реалістичну оцінку власних «шансів на перемогу» в процесі). По-друге, зростає швидкість обміну інформацією під час розгляду конкретної справи (між суддею та учасниками процесу, заінтересованими особами, експертними організаціями тощо), що прискорює судовий процес та зменшує вірогідність судової помилки. По-третє, загалом здешевлюється утримання судової гілки влади.

Наведена вище відкритість і прозорість може діставати вияв у такому: поліпшення умов доступу громадськості до відкритих судових засідань і винесених рішень (належні приміщення судових засідань, фотокопіювальна техніка, місця для очікування та ознайомлення зі справою, інтерактивні табло, онлайн-інформація про стадію розгляду, спрощені та стандартизовані форми і бланки юридичних документів); надання суддями та членами родини суддів розширених декларацій про майновий стан, доходи та видатки; оприлюднення інформації про видатки суду, навантаження суддів.

Отже, критерієм реформування адміністративного судочинства насамперед повинна бути його ефективність у досягненні основної мети – захисту 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. Напрямами такого реформування повинне бути:

- здорожчання судового процесу для сторін;
- підвищення відповідальності суб'єкта владних повноважень за порушення;
- максимальна відкритість і прозорість судової системи та судочинства.

Виконання цих реформ цілком можливе силами і засобами суб'єктів судової системи. Більшість із запропонованих кроків можуть бути



зроблені найближчим часом та потребують всього лише уваги та волі самих суддів. При цьому перехід адміністративного судочинства на нові «рейки», запропоновані вище, не може відбуватися поступово, як і не може бути поступовим запровадження інших західних стандартів в праві (як і в економіці), що наочно підтверджує негативний досвід розвитку української держави (і навпаки – ефективність «шокової терапії» в Польщі). Десятирічна відсутність прогресу адміністративної юстиції вказує на необхідність різких змін – від матеріальних умов праці до свідомості кожного судді. В іншому випадку її майбутнє видається примарним.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Рекомендація № R (80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень» від 11 березня 1980 р.
2. Пасенюк О. Адміністративне судочинство: стан та напрямки розвитку // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 3. – С. 3–12.
3. Wilson J., Kelling G. Broken Windows [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.manhattan-institute.org/pdf/\\_atlantic\\_monthly-broken\\_windows.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf)
4. Глотов М. Судовий збір vs. права на судовий захист. Влада хоче позбавити понад десять мільйонів українців доступу до суду [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cvu.com.ua/analytics/Sudoviy-zbir-vs-prava-na-sudoviy-zakhist-Vlada-khoche-pozbaviti-ponad-desyat-milyoniv-ukrantsiv-dostupu-do-sudu>
5. Кравчук В. Народна люстрація, або Принцип персональної відповідальності [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/print/81442-volodimir\\_kravchuk\\_narodna\\_lyustraciya\\_abo\\_princip\\_personaln.html](http://zib.com.ua/ua/print/81442-volodimir_kravchuk_narodna_lyustraciya_abo_princip_personaln.html)

**Олег ЗАВЕРУХА,**  
*заступник голови Львівського апеляційного  
адміністративного суду, кандидат юридичних наук*

## **Гарантії незалежності суддів – основа ефективної судової влади**

Реформа адміністративного судочинства України є основоположним етапом інтеграції України до європейського правового простору. Запровадження в Україні адміністративного судочинства забезпечило реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Досвід багатьох європейських держав свідчить, що адміністративні суди можуть і повинні бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідною умовою розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

На шляху розвитку України цей інститут витримав виклики свого становлення, однак в умовах постійної боротьби за незалежність не діставав свого розвитку в силу різних обставин. Це зумовлювалося, зокрема, тим, що повноцінний розвиток адміністративної юстиції можливий лише у правовій державі, в якій людина та її права і свободи є основною цінністю. На жаль, ідеї щодо доцільності існування адміністративних судів в Україні, та й навіть щодо їх ліквідації, широко обговорувались і після їхнього створення.

Одним із показників ефективної діяльності органів державної влади, в тому числі судової, в якій адміністративна юстиція має стратегічне значення, є здатність ефективно і оперативно реагувати на зміни в суспільних відносинах, розвиток громадянського суспільства та інші виклики часу, що передбачає необхідність реформування і постійного вдосконалення діяльності цих органів.

---

Сьогодні маємо ситуацію, коли розвиток адміністративної юстиції є віддзеркаленням розвитку системи державного управління, адже відповідальність влади перед громадянами формує справжню демократичну правову державу.

Звертаючись до міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що в багатьох європейських державах інститут «адміністративної юстиції», його функціонування спирається на багаторічну традицію і представлений спеціалізованими адміністративними судами. Найбільш сталими є позиції адміністративної юстиції в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Бельгії, Туреччині, Фінляндії, Швеції, Естонії та Литві а також у країнах Східної Європи: Польщі, Болгарії, Чехії. Активно розвивається інститут адміністративної юстиції в Іспанії, Нідерландах, Швейцарії та Латвії.

Система адміністративної юстиції України за своєю суттю тяжіє до європейського способу функціонування і є найбільш наближеною до системи Німеччини. Адміністративне судочинство Німеччини є якісно сформованим, оскільки розвивалося тривалий час, внаслідок чого має усталені правові традиції. Водночас інститут адміністративного судочинства України потребує вдосконалення, в тому числі в контексті як розвитку державного управління, так і розвитку адміністративної юстиції, оскільки ці два процеси є нерозривно пов'язаними між собою.

Як в Україні, так і в Німеччині ефективність адміністративного судочинства вимірюється, зокрема, ступенем довіри населення до діяльності суду, зумовлюється наближенням судових інстанцій до громадян, зрозумілістю та передбачуваністю діяльності суду.

В Німеччині вживається чимало заходів, спрямованих саме на досягнення таких взаємовідносин населення та судочинства. Це підтвердили й результати соціологічного опитування суддів адміністративних судів Німеччини й України. Були опитані 100 суддів адміністративних судів Німеччини різних рівнів і 97 українських суддів. При цьому 97% респондентів висловили впевненість у тому, що кількість адміністративних судів, а також їх територіальне розміщення повністю задовольняє потреби населення у доступі до правосуддя. Досить високо оцінили судді адміністративних судів також і рівень

прозорості адміністративного судочинства, зазначивши (78%), що адміністративна юрисдикція є прозорою для громадян. Разом із тим 22% суддів вважають, що адміністративна юрисдикція не є достатньо прозорою для громадськості, наголошуючи, зокрема, що зазвичай громадяни не звертаються до органів адміністративної юстиції і мають у зв'язку з цим небагато інформації про проблеми, які ними розглядаються та вирішуються. Однак такий стан справ з поінформованістю населення, на їх думку, не можна вважати нормальним, у зв'язку з чим респонденти вважають за необхідне постійно підвищувати рівень обізнаності населення у питаннях адміністративного судочинства.

Безперечно, важливим для належного функціонування адміністративного судочинства є й питання незалежності суддів. Аналізуючи відповіді на це питання представників німецького правосуддя, можна дійти висновку, що останні досить впевнено почуваються в аспекті своєї незалежності. Суддівська незалежність, на їх думку, забезпечується в Німеччині завдяки: закріпленню на конституційному рівні гарантій суддівської незалежності; суддівській участі у прийнятті рішень (суддівське самоврядування); вихованню та розвитку професійних навичок; належному фінансуванню як за посадою, так і судів у цілому; свободі від політичних заходів та свободі особистого життя; неможливості звільнення судді та його переведення на іншу посаду; радикальним покаранням осіб, які впливають або мають намір вплинути на суддю; організаційному відокремленню судів від адміністративних органів влади; особистій внутрішній незалежності тощо.

Як бачимо, в структурі механізму забезпечення незалежності суддів у Німеччині виділяється кілька компонентів – нормативно-правовий, громадський та особистісний. Причому дійсно важко сказати однозначно, який із цих компонентів має більш важливе значення, оскільки, на нашу думку, тільки при їх одночасній дії може бути гарантована реальна незалежність суддів. Разом із тим зауважимо, що 20% суддів німецьких адміністративних судів свою незалежність пов'язують, зокрема, також і зі своєю внутрішньою незалежністю, з її усвідомленням та готовністю бути незалежними.

Незалежність суддів є основною передумовою функціонування самостійної й авторитетної судової влади, здатної забезпечити об'єктивне

---

й безстороннє правосуддя, ефективно захищати права і свободи людини і громадянина. Принцип незалежності суддів означає незалежну процесуальну діяльність при здійсненні правосуддя, тобто під час розгляду й вирішення спорів на основі матеріального й процесуального права, керуючись професійною правосвідомістю суддів і в умовах, що виключають сторонній вплив на них.

На жаль, практичний стан дотримання проголошеного принципу незалежності суддів на сьогодні є незадовільним, а Революція Гідності в Україні надала актуальності проблемі реформування українського судоустрою. Серед найбільш дискусійних і обговорюваних тем на сьогодні є ідея щодо радикального кадрового оновлення суддівського корпусу. Разом з тим ми повинні розуміти, що такі зміни прямо суперечать європейським традиціям, сприйняття яких в сучасних умовах є пріоритетним для України як демократичної держави.

Водночас реальне забезпечення принципу незалежності суддів потребує створення ефективних гарантій її реалізації. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України «... незалежність суддів є невід’ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону» [1, с. 62].

Існуючий на сьогодні популізм часто підмінює та спотворює поняття «недоторканності» та «незалежності» суддів. Проте незмінним є те, що недоторканність суддів не є особистим привілеєм, а як один з елементів їх статусу має публічно-правове призначення – забезпечити здійснення правосуддя незалежним, неупередженим і справедливим судом [2, с. 36].

Разом із тим, порівнюючи українське адміністративне судочинство із досвідом його здійснення в провідних європейських країнах, ми маємо уникати сліпого перейняття закордонних процесуально-правових традицій (котрі в країнах – родоначальниках адміністративної юстиції – Німеччині, Франції, Англії, Австрії формувалися близько двох століть), які вже пройшли випробування часом та досвідом. Крім того, ніяких сумнівів не повинен викликати і факт, що при вивченні того чи іншого правового інституту до уваги обов’язково мають братися історичні

аспекти його розвитку. Подібна точка зору підтримується багатьма авторами, які наголошують, що історія права дає неоціненний матеріал для встановлення наукових критеріїв оцінки суспільних явищ і їх правового обґрунтування, і це у свою чергу дає можливість робити теоретичні висновки на міцному фундаменті фактів [3, с. 15].

Підсумовуючи, вважаємо за доцільне зауважити, що шляхи реформування адміністративної юстиції є тим аргументом з боку держави, яким вона повинна засвідчити своє прагнення змінити правовий зміст взаємовідносин «орган влади – громадянин» в напрямі реалізації державної політики, спрямованої на побудову правової європейської держави.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19 рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – С. 62.
2. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. № 8 «Про незалежність судової влади» / Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах: Навчально-практичний посібник / Укл. Б.О. Кириць. – Львів: Ліга-прес, 2008. – С. 36.
3. Халфина Р.О. Значение историко-правовых исследований для теории права / Методология историко-правовых исследований: сборник научных трудов. – М., 1980. – С. 15.

---

**Василь ІЛЬКОВ,**  
суддя Дніпропетровського окружного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук

## **Реформування адміністративного судочинства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду під час здійснення конституційної реформи**

Захист основних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування постійно вимагають нових форм врегулювання та побудови дієвого та ефективного механізму справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ та захисту прав людини та основоположних свобод.

Питання шляхів реформування адміністративного судочинства в Україні набуває особливого значення під час здійснення судової реформи в Україні та підготовки проекту змін до Конституції України в частині правосуддя. Адже модель системи адміністративного судочинства в Україні була започаткована за зразками країн Європейського Співтовариства. Особливо цінним є практичний досвід роботи таких судів у системі органів державної влади (такі суди успішно функціонують з ХІХ століття) для побудови ефективного механізму стримування та противаг у органах державної влади та забезпечення європейської системи захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку органів державної влади.

Проблематика реформування адміністративного судочинства в Україні розглядалась у працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.М. Нечитайла, Р.А. Куйбіди, О.М. Пасенюка, М.І. Смоковича, В.С. Стефанюка, В.Г. Перепелюка, М.І. Цуркана та інших фахівців.

У ст. 1 Конституції нашої держави встановлено, що Україна є правовою державою, в якій права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55) [1]. Право на судовий захист забезпечується конституційними гарантіями здійснення правосуддя судами, утвореними на підставі Конституції України та у визначеному законом порядку.

Відповідно до положень ст. 125 Конституції України система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Загальновизнаним є те, що практика діяльності спеціалізованих адміністративних судів в Україні зосереджена на реалізації основного конституційного принципу: людина є найвищою цінністю, а забезпечення її прав і свобод – головний обов'язок держави.

Саме адміністративні суди в Україні покликані реалізовувати принцип верховенства права, який визнається і діє в Україні.

Під час розгляду справ у адміністративних судах здійснюється поглиблене вивчення та дослідження суддями положень окремих галузей спеціального законодавства та практики його застосування, зростає професіоналізм суддів, а відтак – запроваджується більш надійна система захисту прав людини і основоположних свобод.

Як вже неодноразово зазначалось, розробники системи адміністративних судів в Україні брали за основу існуючі та працюючі правові системи розвинутих країн «західної демократії»: Німеччини, Франції, Польщі, а також кращий досвід реалізації концепції різних моделей адміністративного судочинства, що враховують європейську систему захисту прав людини та основоположних свобод.

У Німеччині чинним на сьогодні є Закон про судоустрій 1877 р. (у редакції 1975 р.), що визначає та впорядковує діяльність судів. Спеціальні закони та інші нормативні акти врегульовують діяльність соціальних, трудових, адміністративних судів, а також Федерального конституційного суду.

Значна кількість справ стосуються саме відносин громадян з державою. Право громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою є конституційним і закріплюється в п. 4 ст. 19 Основного Закону ФРН.

Перші адміністративні суди виникали у зв'язку із впровадженням у державну практику ідеї поділу повноважень: спори про право,



---

що виникали у сфері адміністративної діяльності, не повинні були вирішуватися власне адміністративними органами. У Веймарській республіці адміністративна юстиція стала обов'язковою для всіх земель; цей принцип був сприйнятий і у ФРН, де адміністративні суди діють на основі Положення про адміністративні суди 1960 р. [2].

Відповідно до § 40 цього Положення компетенція адміністративних судів поширюється на всі спори публічно-правового характеру, крім конституційно-правових. Суди приймають до розгляду не тільки позови громадян до державних органів, а й деякі спори між адміністративно-територіальними одиницями (наприклад, між громадами або містами), а також усі спори про права державних службовців.

Система адміністративних судів має три ланки: суди першої інстанції, вищі адміністративні суди федеральних земель і Федеральний адміністративний суд з місцезнаходженням у м. Берлін.

У ст. 95 Конституції ФРН зазначається, що для відправлення правосуддя в галузі загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юстиції Федерація засновує як верховні судові палати федеральну загальну палату, федеральний адміністративний суд.

Таким чином, діяльність адміністративних судів закріплена у Конституції Федеративної Республіки Німеччина і становить собою ефективну модель реалізації права громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою.

У Франції система адміністративної юстиції побудована окремо від судів загальної юрисдикції і складається з: адміністративних трибуналів, до яких належать регіональні (загальні) адміністративні суди і спеціалізовані адміністративні суди (Рахункова палата, дисциплінарні суди, суди з питань загального забезпечення); апеляційних адміністративних судів; Державної ради, яка очолює систему органів адміністративної юстиції.

Французька система права завжди була прибічницею принципу відділення правосуддя від діяльності адміністративних органів: «Здійснення правосуддя завжди відокремлене від адміністративного

функціонування. Судді не можуть керувати діяльністю державних органів» (див. Закон від 16–24 серпня 1790 р., гл. 2,, ст. 13).

Французька адміністративна юстиція – це самостійна гілка правосуддя, мета якої – розв’язувати конфлікти між громадянами та органами державного управління або між самими органами і відомствами, а також приймати рішення, що базуються на нормах адміністративного права [3].

Державна рада як суд касаційної інстанції переглядає також судові рішення адміністративних трибуналів та апеляційних судів у касаційному порядку. Вона є одночасно судом першої інстанції, апеляційною та касаційною інстанцією щодо рішень адміністративних трибуналів та розглядає спори між суб’єктом владних повноважень і окремим суб’єктом (окрема особа, асоціація, підприємство) або між двома суб’єктами владних повноважень.

Прихильники адміністративної юстиції доводили, що адміністративні суди необхідні й можуть працювати незалежно від загальних судів, тому що сфера управління, що утворює предмет діяльності цих судів, є особливою, спеціальною сферою, не схожою на кримінально-правовий та цивільно-правовий спектри правовідносин, оскільки в її основу покладаються взаємовідносини правового характеру між громадянином та державним органом управління.

Теперішня французька модель організації адміністративної юстиції є притаманною не тільки для Франції, а й для Німеччини, Бельгії, Італії, Нідерландів, Люксембурга, Греції та інших розвинених країн [4].

У Республіці Польща згідно з ч. 1 ст. 45 Конституції від 2 квітня 1997 р. кожен має право на справедливий і відкритий розгляд справи без необґрунтованої затримки компетентним, самостійним, неупередженим і незалежним судом.

Конституційне законодавство передбачає такі особливості діяльності системи адміністративних судів: відокремленість від загальних судів; розвинута система адміністративних судів; суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів; врегулювання основних засад діяльності адміністративних судів у Конституції.

---

У ст. 184 Конституції Республіки Польща зазначено, що Верховний адміністративний суд, а також інші адміністративні суди здійснюють у межах, визначених законом, контроль за діяльністю публічної адміністрації.

Адміністративні суди покликані захищати права особи, і це їх основна функція. Це пов'язано з реалізацією принципу захисту прав людини у суді, який викладений у розділі «Заходи щодо захисту свобод і прав». У судовій системі функціонують суди та трибунали (згідно зі ст. 184 Конституції Республіки Польща), які опосередковано впливають на діяльність органів державної влади. Перегляд рішень у адміністративних судах сприяє підвищенню якості роботи державних органів, систематизує тлумачення положень норм адміністративного права і зміцнює законність. Рішення можуть бути оскаржені до адміністративного суду у разі їх невідповідності принципам і процедурам, викладеним в окремих законодавчих актах [5].

Основою адміністративного судочинства є забезпечення верховенства права, дотримання особистих прав та захист свобод та майна громадян. За допомогою процесуальних вимог та судового контролю гарантується, що органи виконавчої гілки влади діють у межах своїх законних повноважень, встановлених Конституцією та законом.

Спеціалізація судів щодо розгляду публічно-правових спорів вибудовує дієвий механізм реалізації європейської системи захисту прав і основоположних свобод людини та реалізації принципу верховенства права.

Закріплення основних засад діяльності адміністративних судів у Конституції України (за прикладом Німеччини, Польщі) сприятиме реалізації принципів, установлених положеннями ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, адже кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого щодо нього кримінального обвинувачення. При цьому адміністративним судам повинна бути забезпечена відокремленість від загальних судів та суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
1. Цахло М. Судова система ФРН // Юридичний журнал. – 2004. – № 9. – С. 103.
2. Брэбан Г. Французское административное право. – М., 1988. – С. 2.
3. Адміністративне судочинство України: Підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – С. 102.
4. Ireneusz Nowak. Postępowanie administracyjne. – podrecznik akademicki z orzecznictwem. – Kielce, 2012. – S. 64–65.

---

**Антон КОРОТКИХ,**  
суддя Київського апеляційного  
адміністративного суду

## **Адміністративна юрисдикція як вид юридичної діяльності: поняття та суть**

Забезпечення захисту та реалізації прав і свобод людини прийнято вважати невід'ємною складовою демократичного суспільства. З цією метою законодавець передбачив можливість захисту правового статусу особи не тільки в судовому порядку, а й захист у відомчому порядку, що здійснюється органами державного управління. Адміністративна юрисдикція на сьогодні є єдиним універсальним інститутом захисту законодавчо закріплених прав та законних інтересів громадян, що уособлює поєднання двох самостійних механізмів, а саме виконавчої та судової гілок влади.

Питання адміністративної юрисдикції досліджували у своїх працях В.Б. Авер'янов, О.В. Агеєв, О.В. Анпілогов, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін та інші. Варто відзначити, що загальновизнаного підходу до визначення адміністративної юрисдикції в юридичній літературі немає. Досить тривалий час юрисдикція ототожнювалася із судочинством, правосуддям, судовим провадженням, з підвідомчістю чи підсудністю, межами компетенції того чи іншого судового органу, а також з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції [1, с.414; 2, с.124; 3, с.145].

Слушною є думка Ю.М. Козлова та Л.Л. Попова, які визначають адміністративну юрисдикцію як адміністративно-процесуальну діяльність уповноважених органів виконавчої влади, тобто установлену законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб з вирішення індивідуальних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку [4, с. 409]. Схожу дефініцію наводить Є.В. Додін, визначаючи адміністративну юрисдикцію як засновану на законі примусову діяльність уповноважених органів держави (їхніх посадових осіб) щодо вирішення конкретних справ у сфері управління та застосування у зв'язку з цим заходів адміністративного примусу [5, с. 52].

З огляду на таке розуміння адміністративної юрисдикції доцільно зазначити, що зведення адміністративної юрисдикції лише до вирішення правових спорів є необґрунтованим. Так, наприклад, до повноважень органів виконавчої влади належить застосування в адміністративному порядку заходів адміністративного припинення, що в свою чергу не передбачає наявності спору. Однак це не виключає можливість виникнення спору за результатами застосування припинувальних заходів.

Дослідження суті адміністративної юрисдикції є неможливим без виокремлення ознак цього інституту. На сьогодні в юридичній літературі панує єдина думка стосовно притаманних для адміністративної юрисдикції ознак:

- наявність правового спору як необхідної умови провадження справи. Як зазначає Д.М. Павлов, юрисдикція виникає тоді, коли вирішується спір про право, або наявне порушення правових норм [6, с.113];
- уповноваженими на розгляд справ у рамках адміністративної юрисдикції є суд та державні органи. С. Гусаров наголошує, що саме різноманітність органів адміністративної юрисдикції обумовлює можливість інстанційного оскарження дій і рішень органів та їх посадових осіб [7, с.85];
- наявність процесуальної форми; іншими словами, порядок розгляду спору підлягає докладній регламентації;
- змагальність процесу, що свідчить про активність дій сторін спору; кожна зі сторін має повноваження, які у свою чергу забезпечують захист законних прав та інтересів особи;
- юрисдикційний акт приймається за результатами розгляду спору та містить вирішення справи по суті, у тому числі передбачає санкції, що підлягають застосуванню до винної особи. Провадження в адміністративній справі підлягає завершенню у разі його виконання. Відповідно до КпАП постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (ст. 298 Кодексу) [8].

Адміністративне провадження може бути юрисдикційним та неюрисдикційним. До проваджень, що мають неюрисдикційний характер, варто віднести:

- 
- провадження щодо розробки і прийняття нормативно-правових актів;
  - провадження щодо прийняття індивідуальних актів управління;
  - провадження щодо пропозицій і заяв громадян;
  - провадження щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів;
  - реєстраційно-дозвільне провадження;
  - установче провадження;
  - провадження щодо реалізації контрольо-наглядових повноважень;
  - виконавче провадження;
  - провадження в справах про приватизацію державного майна;
  - провадження в земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і інших справах;
  - діловодство.

Натомість адміністративні провадження юрисдикційного характеру виникають на підставі правових спорів, вирішення яких тягне застосування обмежувальних заходів. О.П. Альохін і Ю.М. Козлов, зазначаючи відмінні ознаки проваджень як за суб'єктом юрисдикційних повноважень, так і за їх предметом (об'єктами), виділяють такі види адміністративних проваджень юрисдикційного характеру: провадження в справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження за скаргами; узгоджене провадження [9, с.262].

Зупинімося на таких видах адміністративно-юрисдикційних проваджень: адміністративно-деліктному, дисциплінарному, за скаргами громадян та провадженні адміністративних справ в порядку адміністративного судочинства.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення становить собою сукупність процесуальних дій органів державної влади та суду, спрямованих на встановлення винуватості особи-правопорушника та застосування в разі необхідності адміністративних стягнень. Правове регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення, в основному, здійснюється відповідно до КпАП, зокрема розділів IV та V Кодексу.

Предмет цього виду адміністративної юрисдикції обумовлений насамперед його завданнями: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності

до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КпАП) [8].

Зважаючи на різноманітність справ про адміністративні правопорушення, які підлягають розгляду, КпАП – це не єдиний акт, який регламентує порядок розгляду та вирішення розглядуваної категорії справ. Регламентація провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється Митним, Податковим, Земельним кодексами України та іншими нормативно-правовими актами.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення виникають за ініціативою як суб'єкта управління, так і особи без владних повноважень, наприклад при оскарженні управлінських дій. Провадження у справах про адміністративні правопорушення реалізується на підставі та з дотриманням законодавчих приписів, що спрямовані на встановлення об'єктивної істини у справі, а в кінцевому підсумку – на з'ясування винуватості чи невинуватості особи-правопорушника.

Дисциплінарне провадження має свої особливості, що дістають вияв у колі активних учасників. Дисциплінарна відповідальність застосовується до працівників, у тому числі державних службовців. Правове регулювання дисциплінарного провадження забезпечується Кодексом законів про працю України та спеціальними нормативно-правовими актами, що встановлюють специфіку трудової діяльності державних службовців, зокрема законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судову систему і статус суддів» та іншими.

Наведемо основні ознаки дисциплінарного провадження, передбачені КЗпП:

- за порушення трудової дисципліни до працівника може застосовуватися тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну для окремих категорій працівників можуть передбачатися й інші дисциплінарні стягнення (ст. 147);



- 
- дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо після виявлення проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше 6 місяців з дня вчинення проступку (ст. 148);
  - до застосування дисциплінарного стягнення власник або уповноважений ним орган повинен зажадати від порушника трудової дисципліни письмових пояснень (ст. 149);
  - за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення (ст. 149);
  - стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється працівникові під розписку (ст. 149) [10].

Таким чином, дисциплінарне провадження – система процесуальних дій, спрямованих на розгляд справи щодо осіб, які вчинили дисциплінарні проступки, та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Адміністративне правопорушення може бути вчинене у будь-якій сфері суспільного життя, натомість дисциплінарний проступок має місце лише при невиконанні або неналежному виконанні зобов'язань, передбачених трудовим договором (контрактом).

Провадження за скаргами громадян забезпечує реалізацію закріпленого Конституцією України права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40) [11].

Проаналізувавши Закон України «Про звернення громадян», вважаємо за необхідне звернути увагу на відповідні правила здійснення провадження за скаргами громадян:

- 1) скарга на дії чи рішення органу державного управління, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається вищестоящому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до

суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду (ст. 16 Закону України «Про звернення громадян»);

- 2) скарга на рішення може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу (ст. 17 Закону України «Про звернення громадян»);
- 3) звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання (ст. 20 Закону України «Про звернення громадян»);
- 4) органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати (ст. 21 Закону України «Про звернення громадян») [12].

Таким чином, провадження за скаргами громадян становить систему процесуальних дій, які передбачають розгляд справ про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Провадження адміністративних справ в порядку адміністративного судочинства здійснюється системою адміністративних судів. Порядок їх організації та функціонування передбачений КАС України та КпАП. Відповідно до ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму [13]. Відзначимо, що цей вид провадження, на відміну від дисциплінарного, за скаргами громадян та провадження у справах про адміністративні правопорушення,

---

здійснюється виключною судами без будь-якого втручання органів публічної адміністрації. Розгляд адміністративних справ в порядку адміністративного судочинства здійснюється за участю органу державного управління, але лише в ролі сторони провадження.

Прийняття рішення в адміністративних справах органом адміністративного судочинства є процесом досить складним та здійснюється в кілька етапів: 1) відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд адміністративної справи; 4) винесення рішення в справі та його виконання.

Вважаємо, що провадження у справах про адміністративні правопорушення та провадження адміністративних справ в порядку адміністративного судочинства є найбільш законодавчо регламентованими. Розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснюється не тільки місцевим загальним судом, а й місцевим господарським та адміністративним судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України у випадках, передбачених законом [8].

Нормативно-правове регулювання дисциплінарного провадження та провадження за скаргами громадян натомість характеризується відсутністю кодифікованих актів, що сприяло б ефективності їх реалізації. Так, на сьогодні законодавство не визначає чіткого кола суб'єктів, які беруть участь у дисциплінарному провадженні та провадженні за скаргами громадян; відсутні будь-які положення про самовідвід та відвід посадової особи, яка здійснює розгляд справи; відсутні норми, які передбачають порядок доказування під час розгляду; не встановлені підстави та наслідки залишення заяви без руху, зупинення та закриття провадження.

Таким чином, поняття «адміністративна юрисдикція» потребує подальшого дослідження на рівні не тільки правової доктрини, а й на рівні законодавства. Адміністративну юрисдикцію важко сприймати як єдиний цілісний інститут, зважаючи насамперед на відсутність законодавчого закріплення поняття «адміністративна юрисдикція» та відсутність єдиного акту, який би регламентував відносини цієї сфери. З огляду на це не викликає особливого подиву

отождження адміністративної юрисдикції з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, здійснюване, зокрема, С.В. Комлевим [14, с.67]. Отже, першочерговим завданням є забезпечення нормативно-правового регулювання адміністративної юрисдикції з метою припинення численних дискусій щодо її правової природи.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Большая советская энциклопедия / Гл. ред. Б.А. Введенский. – М., 1957. – 648 с.
2. Власов А.А. Гражданское процессуальное право: Учебник. – М.: ТК «Велби», 2003. – 432 с.
3. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1985. – 704 с.
4. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – 433 с.
5. Додин Е.В., Ключниченко А.П. Административная юрисдикция органов внутренних дел. – К., 1981. – 191 с.
6. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина: Конспект лекцій. – К.: МАУП, 2007. – 136 с.
7. Гусаров С. Особливості адміністративної юрисдикції та реалізації відповідних повноважень органами державного управління і посадовими особами в Україні // Право України. – 2009. – № 2. – С. 80–88.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М. Теис, 1994. – Часть 1. – 269 с.

10. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Закон України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
14. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2008. – 208 с.

*Катерина МІНАЄВА,  
суддя Запорізького окружного  
адміністративного суду*

## **Суб'єкт владних повноважень як позивач у справах адміністративної юрисдикції**

На сучасному етапі існування нашої держави реформи стали основним напрямом докладання зусиль як державних органів, так і громадськості. При цьому реформа судочинства є однією з найважливіших.

Шляхи реформування адміністративного судочинства становлять собою предмет дискусій серед вчених та практиків, а проблема наявності у суб'єктів владних повноважень права на звернення до адміністративного суду останнім часом привертає багато уваги науковців, суддів, юристів-практиків. Єдиної думки на сьогодні з цього приводу не існує.

Одні дослідники наполягають на тому, що суб'єкт владних повноважень відповідно до норм КАС України повинен виступати лише як відповідач та не має права звертатися з позовом до суду. Так, О.В. Сонюк стверджує, що адміністративне судочинство покликане забезпечувати ефективний захист людини від органів публічної влади шляхом вирішення претензій приватної особи (фізичної чи юридичної) з приводу порушення, обмеження чи невизнання її прав та законних інтересів суб'єктом публічно-владних повноважень. Отже, правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства, повинні мати такий суб'єктний склад: суд – позивач (фізична або юридична особа) – відповідач (суб'єкт владних повноважень).

Проте ст. 17 (п. 5 ч. 2) КАС України до категорії справ, що належать до компетенції адміністративних судів, включає спори за зверненням суб'єкта владних повноважень до особи. При цьому ст. 50 КАС України окреслює коло спірних правовідносин, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, у яких приватна особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства, юридична особа) може виступати відповідачем. Крім того, ч. 5 ст. 50 КАС України «в інших випадках, встановлених законом» передбачає принципову можливість подальшого

---

розширення переліку справ за позовами суб'єктів владних повноважень до фізичних і юридичних осіб [1].

Отже, згідно з нормами КАС України (ст.ст. 2, 17, 50, 53, 56, 65, 67, 68, 182, 183-1, 183-2, 183-3) невіддільний суб'єкт адміністративного судочинства (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень) наділений правосуб'єктністю, що дозволяє йому брати участь у судовому адміністративному процесі в таких формах: 1) сторона (позивач або відповідач); 2) третя особа; 3) процесуальний представник; 4) свідок; 5) спеціаліст; 6) перекладач; 7) скаржник в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами; 7) заявник у провадженні за нововиявленими обставинами.

З огляду на це простежується певна суперечність у тому, чиї саме права та законні інтереси мають захищатися в адміністративному судочинстві: суб'єктів владних повноважень чи все ж таки фізичних та юридичних осіб. На наш погляд, в адміністративному суді повинні розглядатися претензії винятково приватних (невіддільних) суб'єктів адміністративних правовідносин щодо порушення їхніх прав суб'єктами публічно-владних повноважень. Конфлікти, що виникають з питань владно-розпорядчого впливу органів публічної адміністрації щодо громадян, мають вирішуватися в адміністративному (тобто позасудовому) порядку. Адже правозахисна спрямованість адміністративної юстиції (адміністративного судочинства) полягає виключно у захисті людини від органів публічної влади і не повинна вирішувати будь-які справи проти неї. Суб'єкт владних повноважень як учасник судового адміністративного процесу не має бути наділений правосуб'єктністю позивача та третьої особи із самостійними вимогами.

Отже, як вважає О.В. Солюк, у всіх спірних правовідносинах, віднесених до компетенції адміністративних судів, позивачем у справі має виступати виключно приватна особа, а відповідачем – суб'єкт публічно-владних повноважень [4].

В.Г. Тертичний та В.М. Кравчук відзначають, що значна кількість адміністративних справ виникають не внаслідок спору. Це – справи за позовами суб'єктів владних повноважень про стягнення узгоджених

сум податків та обов'язкових платежів, штрафних санкцій, припинення суб'єктів підприємницької діяльності тощо. У цих справах відповідач не виконує публічно-правових обов'язків не через спір щодо підстав виникнення таких обов'язків, а з інших причин: через відсутність коштів, бажання відстрочити платежі, байдужість тощо. У таких справах суд не здійснює захисту прав особи (відповідача) від суб'єкта владних повноважень (позивача), так само як і не вирішує спір як такий. Розглядаючи справи цієї категорії, суд виконує, по суті, контрольну функцію, перевіряє, чи є передбачені законом підстави для стягнення, припинення та інших дій, про які просить позивач. Завдання судочинства тут полягає в недопущенні безпідставного обмеження прав особи суб'єктом владних повноважень. Отже, йдеться про превентивну (запобіжну) функцію судочинства. Суд фактично здійснює охорону, а не захист прав відповідача. І таких справ багато.

Необхідність звернення до суду сповільнює реалізацію владних повноважень, перетворює суд на чергову погоджувальну інстанцію і знижує якість роботи державних органів, оскільки свою відповідальність за управлінське рішення вони фактично перекладають на суд. Правомірність резолюцій повинна забезпечуватися не превентивним судовим контролем, а всією системою правових гарантій.

Крім того, стягнення безспірних платежів за судовим рішенням призводить до штучного виникнення спору. Фактично з моменту подання позовної заяви безспірні правовідносини стають спірними, позивач, так би мовити, провокує відповідача на спір. Відповідач, який неправомірно не сплачує борг, може не сплачувати його й надалі, до набрання рішенням суду законної сили, покладаючись на те, що з цього приводу є судове провадження [6].

Однак є багато прибічників протилежної точки зору. Так, М.І. Смокович стверджує, що представник влади може ініціювати розгляд справи в адміністративному суді, якщо: а) він має право апелювати до суду з метою реалізації своїх повноважень; б) спір виник з публічних відносин, і законом чітко закріплено предмет спору, з яким суб'єкт владних повноважень може звернутися до суду. Він зазначає, що такий підхід дозволив дійти висновку, що незалежно від того, яку позовну вимогу висунуто, суд превентивно захищатиме права та інтереси підвладної



---

особи, якщо визнає позов владного суб'єкта безпідставним. При цьому завдання адміністративного судочинства виконуються якнайкраще: якщо відповідачем є підвладна особа, то її права ще не порушено, а суд, установивши на стадії розгляду справи незаконність дій суб'єкта владних повноважень, припинить такі дії шляхом постановлення рішення про відмову в задоволенні його позову [5].

Висновку про мету запровадження специфічних процедур розгляду конфліктів за участю суб'єктів управління дійшов Н. Писаренко. На його думку, ст. 2 КАС України проголошено, 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 суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними управлінських функцій. Виконання задекларованого завдання забезпечується насамперед запровадженням в адміністративному судочинстві принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Отже, суд відіграє активну роль у процесі, а саме: а) уповноважується вживати передбачених законом заходів щодо виявлення і витребування доказів (у тому числі з власної ініціативи); б) може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів підвладних осіб, тощо.

Навіть у випадку, коли розгляд справи ініціюється представником влади, суд повинен застосовувати запроваджені КАС України правила з метою захисту прав, свобод та інтересів осіб, неуповноважених управляти поведінкою інших суб'єктів. Іншими словами, під час розгляду справи суду належить перевіряти діяльність представників влади, а не оцінювати поведінку підвладних осіб [2].

Погоджуючись в цілому з останніми міркуваннями, зазначимо, що необхідність судового контролю у справах за позовом органів влади може бути пов'язана зі з'ясуванням того, чи можливо і за допомогою яких засобів відновлення прав, що можуть бути порушені, якщо повноваження було реалізовано поза судом, але з порушенням закону, без належних підстав, необґрунтовано тощо.

Наприклад, реалізація фіскальним органом повноважень щодо стягнення податкового боргу, накладення арешту на кошти та інші

цінності платника податків, що знаходяться в банку, може порушити право власності особи, гарантоване Конституцією України, тому запровадження судового контролю тут є безперечно необхідним.

Також, зокрема, підпункт 20.1.27 ст. 20 Податкового кодексу України надає органу державної фіскальної служби право визначати у передбачених Кодексом випадках суми податкових та грошових зобов'язань платників податків [3]. Однак у разі незгоди з таким визначенням платник може оскаржити рішення податкового органу, і в разі вчасного звернення до суду це не матиме жодних наслідків до набрання законної сили рішенням суду. Відповідно до підпункту 20.1.12 Податкового кодексу України у випадках, встановлених законом, податкові органи можуть звертатися до суду із заявою про припинення юридичної особи та припинення підприємницької діяльності фізичною особою – підприємцем. Правовими наслідками припинення підприємницької діяльності є позбавлення суб'єкта права на здійснення підприємницької діяльності і виключення його з відповідного реєстру. Крім того, внаслідок безпідставного припинення юридичної особи можуть порушуватися права як засновників, так і кредиторів такої особи. Відновлення попереднього становища особи в разі набрання законної сили рішенням суду про припинення підприємницької діяльності є неможливим.

Підсумовуючи, слід відзначити, що доти, доки існують судові рішення про відмову в задоволенні позовних вимог суб'єктів владних повноважень, передчасно говорити про недоцільність закріплення їх повноважень на звернення до суду. А обмеження органів державної влади на звернення до суду з адміністративним позовом встановленими законом випадками стане на сьогоднішньому етапі державного розвитку цілком обґрунтованим.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Писаренко Н. Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення справ за участю суб'єктів владних повноважень // Право України. – 2011. – № 4. – С. 59–64.

3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 556.
4. Сонюк О.В. Особливості участі невідних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 149–153.
5. Смокович М. Суб'єкт владних повноважень як позивач в адміністративному судочинстві // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 52–63.
6. Тертичний В.Г., Кравчук В.М. Помилка під час визначення компетенції щодо розгляду та вирішення адмінсправ перешкоджає доступу до правосуддя // Закон і бізнес. – 2011. – № 17.

**Яков НЕБРАТ,**  
*помічник судді Київського апеляційного  
адміністративного суду*

## **Реалізація конституційного принципу верховенства права в Україні як запорука захисту прав людини шляхом проведення судово-правової реформи**

На відміну від цивільного або господарського судочинства, принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві, адже в судовому процесі особі, як правило, протистоїть потужний адміністративний апарат, що заздалегідь ставить сторони в нерівні умови.

Разом з тим втілення конституційного принципу верховенства права в наше українське буття відбувається дуже складно, на що неодноразово звертали увагу науковці, наприклад О. Богініч [1, с. 99–106], В. Буткевич [2, с. 11–21], В. Кампо [3, с. 4–8], М. Козюбра [4, с. 6–18; 5, с. 30–63], О. Леонов [6, с. 217–230] та інші. Невипадково тема «Утвердження європейської моделі судочинства і верховенства права – пріоритети судової реформи та відновлення суспільної довіри до судів в Україні» була в центрі уваги Всеукраїнського форуму учених-правознавців та суддів, висвітленню якого присвячувався один з номерів журналу «Право України» за 2014 рік [7, с. 74–136].

Як зазначав Б. Уейнґаст, найпоширеніший громадський порядок протягом всієї історії (порядок обмеженого доступу, або держава природного права) створює ренти, які гарантують можновладцям або групам цінні права і привілеї, й це спонукає їх до співпраці, а не до боротьби. Ренти, що виникають, обмеження конкуренції і обмежений доступ до організацій перешкоджають довгостроковому економічному розвитку. Навпаки, за існування порядку відкритого доступу існують конкуренція, вільний доступ до організацій та інститутів, що спричиняє поступове руйнування ренти і довгострокове економічне зростання.

Однак проблема полягає в тому, що більшість реформ намагаються перенести правила, права та інститути з порядку відкритого доступу безпосередньо до держав природного права. Ці спроби майже завжди

---

знають невдачі, тому що вони не можуть змінити основну структуру і стимули держави природного права. Коли держави природного права стикаються з кризою, вони неминуче проходять через трансформації, які змушують переглядати інститути, правила і політику, що робить складним підтримання верховенства закону. Щоб досягти верховенства закону, держава природного права має розпочати перехідний процес від порядку обмеженого доступу до порядку відкритого доступу. Це означає, що слабкі держави природного права спочатку повинні стати стабільними, стабільні держави природного права стають зрілими, а зрілі починають перехід за допомогою подолання порогових умов. Тільки на цій стадії розвитку держави здатні розпочати створення інституційного та організаційного базису для верховенства закону [8, с. 135–163].

Таким чином, реалізація конституційного принципу верховенства права в Україні є дуже складною проблемою, однак цілком можливим є її успішне розв'язання в процесі усвідомленого формування порядку відкритого доступу. Успішне проведення судово-правової реформи є важливою складовою формування такого порядку, а утвердження європейської моделі судочинства і верховенства права є справжніми пріоритетами судової реформи як запоруки захисту прав людини.

Про це також свідчать пропозиції робочої групи з питань правосуддя щодо внесення змін до Конституції України в частині визначення основних засад здійснення судочинства та переходу від принципу законності в судочинстві (ст. 129 Конституції України) до принципу верховенства права.

Проте зазвичай у зв'язку із намаганнями задовольнити вузькомеркантильні цілі при проведенні так званих судових реформ в Україні зазвичай не використовувалися світова практика та досвід, що формувалися століттями, а будувався «український велосипед», який, на превеликий жаль, далеко не їхав. І поки що до кінця не зрозуміло, чи буде позбавлена таких вад поточна реформа вітчизняної судової системи.

Проведення судової реформи в Україні є невідворотним процесом, і певні напрацювання вже зроблені. Інше питання – якої глибини вона буде. Як впливає із практики Європейського суду з прав людини, Україна зобов'язана організувати свою правову систему так,

щоб забезпечувати своїм громадянам право на справедливий суд. Судова реформа повинна бути глибокою, комплексною, в тому числі впроваджуватися через конституційні зміни, а також виходити за межі судової системи та супроводжуватися змінами у правовій системі загалом. Тобто система повинна бути ефективною та прозорою, проте одночасно простою, доступною і зрозумілою.

Наша судова система дуже громіздка, малозрозуміла, а тому й малодоступна для пересічного громадянина. Про це говорили й говорять міжнародні європейські інституції, підтверджують соціологічні дослідження, проведені в Україні. Наприклад, за даними експертного опитування (140 експертів) щодо оцінки наслідків судової реформи в Україні 2010 р. та подальшого реформування системи судочинства, проведеного в 2013 р. соціологічною службою Центру Разумкова, переважна більшість (70%) експертів упевнені, що оптимальною для України є триланкова система судоустрою.

Чотириланкова система судів функціонує переважно у федеративних державах для здійснення загальнодержавного судового контролю за одноманітним застосуванням законів найвищими судами окремих суб'єктів федерації. Натомість для унітарних держав в Європі притаманною є триланкова судова система, ефективність якої доведена історичним досвідом. До речі, саме триланкову систему має Австрія, хоч вона і є федерацією. Німеччина має чотириланкову судову систему, проте замислюється над її спрощенням до триланкової.

Сумніви щодо доцільності існування в Україні чотириланкової судової системи висловлювала і Венеціанська комісія у своєму висновку від 15 червня 2013 р. № 722/2013. Крім того, в рамках домовленості України про кредит «стенд-бай» (SBA) з МВФ було проведено діагностичне дослідження проблем організації управління, пов'язаних із корупцією, діловим кліматом та ефективністю судової влади. За його результатами у звіті від 11 липня 2014 р. (п. 74) зазначено, що однією з причин неефективності роботи судової влади є її надто складна й «неоковирна» структура з численними касаційними судами на чолі з Верховним Судом України, чії фактичні повноваження було звужено в 2010 р.

У звіті вживається термін «неоковирна», і це – правда. Нині ми маємо

---

окремі загальні та спеціалізовані суди (господарські та адміністративні), і так на трьох рівнях – місцевому, апеляційному та касаційному. Кожну окрему спеціалізацію очолює окремий касаційний суд, четверта ланка – Верховний Суд України, і всі чотири суди функціонують на загальнодержавному рівні.

Отже, одним з головних напрямів судової реформи повинно стати спрощення судової системи. В рамках реформи адміністративного судочинства таке спрощення може відбутися шляхом створення Верховного адміністративного суду України, тобто відокремлення системи адміністративних судів від системи загальних судів на конституційному рівні, що не раз обговорювалося в стінах ВАСУ та на теперішній час пропонується Конституційною комісією, яка напрацьовує низку пропозицій щодо змін до Конституції України. Закріплення у Конституції адміністративних судів (п. 5 ст. 125), які вже існують в Україні, також були схвалено Венеціанською комісією, адже з точки зору дотримання прав людини, адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за здійсненням державного управління [9, с. 5].

Крім того, адміністративна юстиція представлена окремою системою адміністративних судів або окремим юрисдикційним органом у Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Швейцарії тощо. Зазначена реформа значно спростить сприйняття системи адміністративних судів, судові процедури стануть більш чіткими і зрозумілими для пересічного громадянина, що неодмінно вплине на зростання довіри до адміністративних судів.

Підсумовуючи, хотілося б зазначити, що навряд чи у когось є заперечення проти того, щоб у «Перехідних положеннях» нової редакції Конституції України закласти таку організаційну структуру судової системи, яка б відповідала очікуванням суспільства і європейським стандартам, але вибудовувалася в міру подолання соціально-економічної та політичної кризи.

## **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Богінч О. Реалізація принципу верховенства права у сучасній Україні // Право України. – 2009. – № 5. – С. 99–106.

2. Буткевич В.Г. «У системі Європа-Україна велика дистанція, і вона пов'язана з непрофесіоналізмом вітчизняних фахівців»: [інтерв'ю з доктором юридичних наук, суддею Європейського суду з прав людини В.Г. Буткевичем, записала С. Писаренко] // Віче. – 2008. – № 19. – С. 11–21.
3. Кампо В. Конституційні принципи правової держави та проблеми їх реалізації у практиці Конституційного Суду України // Віче. – 2010. – № 16. – С. 4–8.
4. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.
5. Козюбра М. Верховенство права і Україна // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.
6. Леонов О.Л. Проблемы реализации конституционного принципа верховенства права на современном этапе трансформации политической системы Украины / Европейська перспектива України та візова політика ЄС: виклики і перспективи: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2013. – С. 217–230.
7. Утвердження європейської моделі судочинства і верховенства права – пріоритети судової реформи та відновлення суспільної довіри до судів в Україні: Всеукраїнський форум учених-правознавців та суддів // Право України. – 2014. – № 11. – С. 74–136.
8. Уэйнгаст Б. Почему развивающиеся страны так сопротивляются верховенству закона? // Прогнозиз: Журнал о будущем. – 2009. – № 2 (18). – С. 135–163.
9. Европейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Попередній висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя. – Страсбург, 2015. – № 803/2015 (CDL-PI(2015)016). – С. 5.



---

**Надія ПИСАРЕНКО,**  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
кандидат юридичних наук

## **Про складові незалежної адміністративної юстиції**

Вітчизняна модель адміністративної юстиції відзначається деякими особливостями. У нашій державі утворено систему спеціалізованих адміністративних судів, діяльність яких забезпечена самостійним процесуальним законом – КАС України. За Конституцією України спеціалізовані адміністративні суди разом із судами загальними й господарськими формують систему судів загальної юрисдикції. Крім того, правосуддя у деяких адміністративних справах відправляється за правилами КАС України ще й загальними місцевими судами. Верховний Суд України, що очолює систему судів загальної юрисдикції, так само розв'язує за правилами КАС України окремі категорії справ, перелік яких останнім часом розширено.

З огляду на це виникають питання: наскільки існуюча модель адміністративної юстиції є незалежною від впливу інших державних інституцій, та чи може вона, відповідно, гарантувати достатній рівень захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень?

Вбачаємо, що відповіді на ці питання можна отримати за умов здійснення дослідження у напрямках: а) з'ясування доцільності внесення змін до Конституції України стосовно побудови судової системи та б) пошуку шляхів удосконалення нормативної регламентації судової діяльності щодо розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції.

1. Судову систему, що функціонує в Україні, називають «чотириланковою», оскільки крім судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, правосуддя відправляє ще й Верховний Суд України. Його повноваження зафіксовано у кожному із чинних нині процесуальних кодексів й обмежено переглядом рішень, постановлених нижчими судами. Так, зі змісту ст. 237 КАС України випливає, що у більшості

випадків Верховний Суд України уповноважений на перегляд рішень, постановлених судом касаційної інстанції. Одна з підстав для подання заяв про перегляд передбачає можливість звернення до Верховного Суду України із проханням оцінити законність та обґрунтованість рішень Вищого адміністративного суду України, ухвалених ним як судом першої інстанції. Нарешті, Верховний Суд України вправі переглядати рішення судів нижчих інстанцій, котрі, за позицією міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, постановлені з порушенням Україною міжнародних зобов'язань.

Очевидно, що необґрунтоване запровадження правил, відповідно до яких рішення суду може переглядатися вищими судами різних інстанцій кілька разів, не виправдовує очікувань приватних осіб, заінтересованих у якнайшвидшому отриманні судового захисту своїх прав, свобод та інтересів. У зв'язку із цим постає питання щодо побудови у нашій державі «триланкової» системи судів.

У юридичній спільноті лунають різні точки зору стосовно складових такої «триланкової» системи. Аргументованими видаються такі позиції:

- судова система представлена: а) Верховним Судом України як судом касаційної інстанції, у складі якого діють палати, що спеціалізуються на вирішенні певних видів правових конфліктів; б) апеляційними загальними, господарськими, адміністративними судами; в) місцевими загальними, господарськими, адміністративними судами;
- Верховний Суд України очолює систему судів загальної юрисдикції і діє як суд касаційної інстанції. Нижчестоящими є апеляційні загальні та господарські й місцеві загальні та господарські суди. Адміністративне судочинство здійснюють спеціалізовані суди, що не входять до означеної вище системи та представлені Верховним адміністративним судом України, апеляційними та місцевими адміністративними судами;
- Верховний Суд України не утворюється. Разом з ним діють «трирівневі» системи судів, що мають власні, чітко визначені юрисдикції й, відповідно, спеціалізуються на розв'язанні окремих видів юридичних конфліктів.

Кожна із представлених моделей побудови судової системи має як свої недоліки, так і позитивні риси. Стосовно останніх, не викликає сумніву, що функціонування системи судів відповідно до першої

---

пропозиції дозволить наблизитися до розв'язання проблеми формування одноманітної судової практики вирішення правових конфліктів, натомість реалізація другої і третьої пропозицій забезпечуватиме максимальну автономію адміністративних судів, унеможливлуватиме концентрацію влади в судах загальної юрисдикції.

Заслуговує на увагу ще одна позиція, викладена у проекті закону про внесення змін до Конституції України, підготовленому робочою групою з питань правосуддя та суміжних правових інститутів Конституційної комісії. Цей законопроект розглядався Венеціанською комісією, що у липні цього року надала щодо нього попередній висновок. У висновку йдеться про доцільність переходу до «триланкової» судової системи. Однак Комісія погодилася із тим, що спочатку необхідно зменшити кількість касаційних скарг і тільки після цього відмовлятися від «чотириланкової» системи [1].

Зауважимо, що цим проектом Верховний Суд визнано найвищим у системі судоустрою України й передбачено можливість утворення вищих спеціалізованих судів. Зазначене, на наш погляд, свідчить про те, що його розробники не опікуються проблемою скорочення кількості ланок судової системи. До речі, у «Прикінцевих та перехідних положеннях» проекту також ані слова про відповідні наміри.

Стосовно інституту адміністративної юстиції, то не можемо не відзначити, що автори законопроекту пропонують доповнити ст. 125 Основного Закону окремою частиною такого змісту: «З метою захисту прав і свобод особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди». Отже, за умов закріплення такого конституційного припису припиняться будь-які дискусії щодо виправданості функціонування в нашій державі спеціалізованих адміністративних судів.

2. КАС України, безперечно, є одним із найпрогресивніших нормативно-правових актів, прийнятих за роки незалежності. Однак його цінність обумовлюється не тільки тим, що він вміщує правила, пристосовані для розв'язання публічно-правових спорів. В тексті КАС України зафіксовано низку новітніх термінів і надається їх визначення. Це збагачує вітчизняний юридичний лексикон, наповнює його поняттями, здатними описати явища, що відповідають сучасній правовій дійсності.

Водночас, як слушно стверджував професор В. Авер'янов, запровадженню у правозастосовну практику понятійно-термінологічних новел мало б передувати належне їх опрацювання в адміністративно-правовій теорії. Видатний науковець наголошував, що передчасне, без докладного наукового обґрунтування закріплення у КАС України деяких із новел є своєрідним «втручанням» законодавця в науку без достатніх на це підстав [2, с. 12–13]. Негативні наслідки такого «втручання» на сьогодні є очевидними. Як свідчить судово-практика, брак єдиної точки зору щодо розуміння суті запроваджених КАС України правових категорій тягне виникнення серйозних проблем у процесі застосування норм.

Ще однією особливістю КАС України, яка викликає занепокоєння, є те, що в його тексті вміщено положення, внаслідок застосування яких адміністративний суд вправі ухвалювати рішення у справах за зверненнями владних суб'єктів, якими фактично забезпечується реалізація останніми їх повноважень, у тому числі «санкціонується» вжиття щодо приватних осіб примусових заходів. Не викликає сумніву, що невмотивоване закріплення подібних положень призводить до свідомого ігнорування основоположних ідей КАС України, які закріплені насамперед у завданні й принципах адміністративного судочинства [3, с. 89].

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Preliminary opinion on the proposed Constitutional amendments regarding the Judiciary of Ukraine [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29016-e>
2. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми // Право України. – 2011. – № 4. – С. 12–38.
3. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): Монографія. – 2-ге вид., зі змінами та допов. – Харків: Право, 2012. – 136 с.

*Марина СЕМЕНЕНКО,  
суддя Запорізького окружного адміністративного суду*

## **До питання оскарження індивідуальних актів органів місцевого самоврядування**

Однією зі складових поняття «публічне адміністрування» є виконавчо-розпорядча діяльність органів та осіб, які реалізують владні управлінські повноваження. До них належать, зокрема, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Вони є носіями публічної влади, а їх діяльність пов'язана із реалізацією прав, свобод та інтересів членів територіальних громад. Органам місцевого самоврядування державою делегується значний обсяг повноважень зі здійснення функцій виконавчої влади. Так, ці органи наділені реєстраційними, дозвільними повноваженнями, беруть безпосередню участь у правовідносинах регуляторного, охоронного характеру. Таким чином, представники місцевого самоврядування (органи та посадові особи), здійснюючи власні та делеговані управлінські функції, у правовідносинах виступають як суб'єкти владних повноважень у розумінні, наведеному в нормах КАС України [1].

Реалізуючи управлінські повноваження, органи місцевого самоврядування видають правові акти як нормативного, так й ненормативного (індивідуального) характеру. Видання нормативно-правових актів управління становить собою розпорядчу діяльність, метою якої є виконання закону шляхом встановлення певних правил поведінки, розрахованих на необмежене коло осіб. Такі акти є підзаконними. В свою чергу видання індивідуальних актів становить собою правозастосовну діяльність. Зазначені акти, на відміну від нормативно-правових, встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини; вони вичерпують свою дію зі здійсненням прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Обов'язковою ознакою індивідуального управлінського акту є його юридичний характер, тобто обов'язковість встановлених у ньому приписів для відповідного суб'єкта (суб'єктів). У разі, якщо такий акт прийнято з порушенням встановленого порядку, поза межами компетенції органу, або приписи такого акту порушують права, свободи чи охоронювані законом інтереси особи, виникає правовий спір.

Верховний Суд України у постанові від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-493а14 зазначив, що не будь-який правовий спір щодо оскарження акту індивідуальної дії органу чи посадової особи місцевого самоврядування є публічно-правовим, адже в деяких правовідносинах, що виникають між органами чи посадовими особами місцевого самоврядування та іншими особами, перші виступають як власники певного майна, при розпорядженні яким вони здійснюють функції, позбавлені владного управління щодо іншого суб'єкта [2].

Не вдаючись у дискусію щодо юрисдикційної належності певних категорій правових спорів, зазначимо, що з метою судового захисту прав, свобод та інтересів, порушених суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, фізичним та юридичним особам надано право ініціювати судове провадження в адміністративній справі. Нормами КАС України закріплено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень – нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії [1]. Отже, можливість захисту порушеного права та інтересу особи у публічних правовідносинах шляхом оскарження акту індивідуального характеру прямо передбачена законом. І це є цілком закономірним, адже індивідуальний акт, як і будь-яке управлінське рішення, обумовлює виникнення певних юридичних наслідків матеріального і процесуального характеру.

Разом з тим така особливість акту індивідуального характеру, як одноразовість застосування викликає дискусії щодо можливості реального захисту порушених прав та інтересів особи при оскарженні цього акту, адже останній припиняє свою дію одразу після реалізації фактом його виконання, і власне констатація його протиправності не тягне жодних правових наслідків.

Зазначене питання знайшло своє відображення в правовому висновку Верховного Суду України, викладеному в постанові від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-405а14, відповідно до якого у разі прийняття органом місцевого самоврядування (як суб'єктом владних повноважень) ненормативного акта, що застосовується одноразово, який після реалізації вичерпує свою дію фактом його виконання і з прийняттям якого виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією

---

певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів (зокрема, рішення про передачу земельних ділянок у власність, укладання договору оренди), позов, предметом якого є спірне рішення органу місцевого самоврядування, не повинен розглядатися, оскільки обраний позивачем спосіб захисту порушених прав не забезпечує їх реального захисту [3].

Не можна погодитись з думкою правників, які зазначають, що таке рішення було спробою формування позиції щодо юрисдикційного розмежування спорів за участю органів місцевого самоврядування, адже чітко визначено статус органу як суб'єкта владних повноважень. Крім того, на нашу думку, правова позиція Верховного Суду України не має сприйматись як ситуативна, оскільки вона формує саме загальну практику застосування норм права, що містяться у відповідному нормативно-правовому акті, а не спрямована на вирішення правовідносин в конкретній справі.

Враховуючи, що одноразовість застосування та припинення дії фактом реалізації є основною ознакою будь-якого правового акту індивідуальної дії, ключову роль у цій позиції відіграє саме наявність інших правовідносин, пов'язаних з його прийняттям, які можуть бути предметом розгляду та судовий захист яких забезпечуватиме реальне поновлення порушених прав. Тобто питання правомірності правового акту індивідуального характеру, який вичерпав свою дію, стає кроком на шляху оцінки інших правовідносин, що виникли на його підставі, та не потребує окремого судового втручання шляхом визнання його протиправним чи скасування.

Зазначена позиція в цілому узгоджується з принципом ефективності судового захисту, оскільки оптимально забезпечує поновлення особи в правах. Однак слід враховувати, що розвинення інституту відповідальності суб'єктів владних повноважень та їх посадових і службових осіб, який безперечно має знайти своє місце в демократичній правовій державі, подальше впровадження в практику діяльності владних суб'єктів принципу «служіння інтересам людини і громадянина» обов'язково призведе до виникнення певного правомірного інтересу заінтересованих осіб до підтвердження судом протиправності оскаржуваних індивідуальних рішень. Це буде мати

наслідком притягнення осіб, винних у прийнятті протиправного акту, до відповідальності та можливість отримання певних компенсаційних виплат. Таким чином, констатація судом факту протиправності акту індивідуальної дії спонукатиме переформатувати діяльність усіх без винятку органів державної влади на задоволення прав та інтересів людини і громадянина, що в свою чергу забезпечить відповідність правосуддя вимогам справедливості та здійснення ефективного захисту порушених прав.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Постанова Верховного Суду України від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-493а14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42010800>
3. Постанова Верховного Суду України від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-405а14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42202870>



**Олег СУШКО,**  
суддя Вінницького апеляційного  
адміністративного суду

## **Необхідність реформування адміністративного судочинства задля забезпечення повноцінного судового захисту прав громадян**

Відповідно до Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3).

Розвиток демократії в Україні нерозривно пов'язаний з подальшим удосконаленням та реформуванням адміністративної юстиції, яка в цілому передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Тому дослідження цього питання є вкрай важливим, адже метою його є внесення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та системи адміністративної юстиції для подальшого захисту прав і свобод громадян в Україні, а також удосконалення системи засобів забезпечення законності в державному управлінні.

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейського Союзу передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини та громадянина, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин.

Серед проблем реформування судової системи України одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, що має багато різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов'язаний з дослідженням та розв'язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства органічно пов'язані з ефективним, доступним і справедливим правосуддям.

Проблема доступності правосуддя в адміністративному судочинстві пов'язана із запровадженням оптимальної моделі адміністративної

юстиції. За великої завантаженості судів цивільними і кримінальними справами повноцінний розгляд адміністративно-правових спорів загальними судами видається проблематичним, оскільки призводитиме до порушення термінів розгляду справ, тяганини тощо.

Створення вітчизняної системи адміністративної юстиції має сприяти забезпеченню доступності правосуддя навіть за умов істотного збільшення звернень до суду.

На доступність правосуддя можуть чинити вплив такі чинники:

- відповідність національного правосуддя міжнародно-правовим стандартам доступу до правосуддя;
- забезпечення ефективних засобів правового захисту від порушень органів публічної влади незалежно від їх рівня;
- забезпечення державою безкоштовної юридичної допомоги;
- створення такої системи адміністративної юстиції, яка б не вела мала наслідком перевантаження судів (суддів) справами;
- встановлення чіткої (в певних випадках спрощеної) процедури розгляду адміністративних спорів;
- забезпечення реального виконання судових рішень;
- виконання Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення щодо заходів підготовки юристів відповідної спеціалізації, запровадження спеціалізованих юридичних консультацій; створення можливості повної або часткової оплати юридичних послуг; розширення участі неурядових і громадських організацій стосовно надання ними правової допомоги у квазісудових формах вирішення спорів (посередництво та примирення), надання відповідних податкових пільг у цих випадках; спрощення правових процесів;
- забезпечення достатнього фінансування адміністративних судів.

Поняття адміністративно-правового захисту законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина становить собою сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів для здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій,

---

спрямованих на: припинення незаконного посягання на права і свободи громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, не виконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності.

Особливе місце в системі засобів адміністративно-правового захисту прав громадян посідає інститут так званого «адміністративного оскарження», тобто оскарження в адміністративному (на відміну від судового) порядку. Його зміст характеризується двома основними складовими. По-перше, це наявність правовідносин між громадянином та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами державної влади. Тому обов'язковими суб'єктами правовідносин є орган, наділений владними повноваженнями, та громадянин. По-друге, предметом та підставою оскарження є рішення, факти діяльності чи бездіяльності органів державної влади.

Правова основа захисту прав і свобод громадян, у тому числі в адміністративному порядку, базується на положеннях ст. 3 Конституції України, якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави. Закріпленням фундаментальних людських цінностей Конституція України долучилася до загальноновизнаного у світі бачення цього питання, закріпила його вирішення як обов'язкове для держави і всіх інших учасників суспільних відносин.

У ст. 40 Конституції України визначено право осіб та громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Сьогодні існує певна правова база для практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією України права вносити до органів виконавчої влади пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, а також оскаржувати дії та рішення посадових осіб державних та громадських органів.

Статтею 55 Конституції України кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Таким чином, громадянин має право звернутися зі скаргою як до вищестоящого органу чи посадової особи, так і до суду згідно з чинним законодавством. Право вибору форми та адресата звернення належить особі. Після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

---

**Марина ШВЕДЮК,**  
секретар судового засідання Житомирського  
апеляційного адміністративного суду

## **Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини. Урахування зарубіжного досвіду**

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до ст. 126 Конституції України судові органи виконують свою функцію незалежно від законодавчої і виконавчої влади, в установлених Конституцією межах згідно із законами України [1].

Сьогодні наша молода держава робить перші кроки на шляху до цивілізованого громадянського суспільства, становлення демократії. А основою в демократичному суспільстві є непохитність системи «стримувань і противаг». Саме тому завданням адміністративного судочинства є стримування чиновника, повернення його у правове поле.

Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України [2].

Україна знаходиться на тому етапі, коли нормативно регламентовані положення у сфері адміністративного судочинства впроваджуються на практиці. Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу [5].

Починаючи з перших років незалежності України, крок за кроком, послідовно, аргументовано з наукової і політичної точок зору ця ідея втілювалася у життя. Конституція України (ст.ст. 55, 124) закріпила функцію судового контролю у формі адміністративної юстиції як невід'ємну складову судової влади поряд з іншим основним чинником – правосуддям. Концепцією адміністративної реформи було обґрунтовано роль адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Переломним етапом у становленні адміністративного судочинства в Україні стало прийняття 6 липня 2005 р. КАС України [1]. Згідно зі ст. 5 Кодексу адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції, Кодексу адміністративного судочинства України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин передбачено також Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленої Президентом України у 1998 р. [4].

Однозначним фактом лишається та обставина, що адміністративна юстиція – це дуже дієвий засіб правового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян, і саме створення вітчизняної системи адміністративних судів має сприяти забезпеченню доступності до правосуддя, навіть за умов істотного збільшення звернень до суду.

Конституція України у ст. 3 проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона, у свою чергу, відповідає перед людиною за свою діяльність [1]. Головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більш не «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав). Саме ці функції найповніше відтворюють справжнє суспільне призначення адміністративного права.

Права людини, як і будь-яке інше явище, характеризуються певними якісними та кількісними показниками. Якісні показники розкриваються насамперед змістом прав людини, кількісні – поняттям їх обсягу. Поняття змісту прав людини та поняття обсягу прав людини зустрічаються, наприклад, у ст. 22 Конституції України. Зокрема, ч. 3 цієї статті встановлює, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав людини [3]. Згадане положення є дуже важливим, оскільки у ньому Конституція України торкається розглядуваної проблеми обмеження прав людини.

---

Адже звуження змісту і скорочення обсягу прав людини є основними наслідками їхнього обмеження [3].

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейського Союзу передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини та громадянина, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин.

Для здійснення якісних змін у діяльності судів, що були б позитивно сприйняті громадськістю, нагальним видається забезпечення прозорості всіх судових процедур. Реалізація цієї вимоги дасть змогу ефективніше протидіяти випадкам прийняття неправосудних рішень, судової тяганини, порушення строків розгляду судових справ, неможливості сторонам ознайомитися з матеріалами справи чи прийнятим рішенням суду.

Судячи з практики, реалізація конституційних засад гласності та відкритості в діяльності судів мала б реалізовуватися принаймні за такими напрямами:

- 1) забезпечення судів належними приміщеннями, конструктивно пристосованими для якісного виконання своїх обов'язків суддями та працівниками апарату;
- 2) доступність інформації про суд, суддів, працівників апарату суду, рух документів у справі;
- 3) встановлення належної комунікації між керівництвом суду, суддями та представниками засобів масової інформації.

Звертаючись до міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що найбільш сталі позиції адміністративна юстиція має в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Бельгії, Туреччині, Фінляндії, Швеції; у країнах колишнього Варшавського блоку: Польщі, Болгарії, Чехії; у пострадянських державах: Естонії та Литві. Активно розвивається інститут адміністративної юстиції в Іспанії, Нідерландах і Швейцарії. Започатковується він у Латвії та Росії. Вищі виборчі суди та вищі суди правосуддя розглядають публічно-правові спори і в країнах Латинської Америки – Бразилії та Уругваї.

Без запровадження в Україні адміністративної юстиції справа реформування її державного апарату як складової адміністративної реформи є безнадійною, а захист прав і свобод громадян залишатиметься недосконалим, неповним і далеким від демократичних зразків.

Досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідною умовою розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського союзу [5]. Але реалізувати його слід не шляхом суто механічного перенесення окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції, які в певних країнах і у різні часи формувалися століттями під впливом соціально-політичних умов та панівної правової доктрини. Будь-яке запозичення повинно враховувати національно-правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію в країні.

Оскільки в українське судочинство запроваджуються міжнародні стандарти прав людини, судова діяльність повинна відповідати високим нормам європейського зразка. Адміністративне судочинство у свою чергу повинно прагнути досягти певних стандартів і втілювати їх у життя. А для ефективного впровадження зарубіжного досвіду потрібно розуміти і в належній частині взяти за основу європейський досвід і найбільш вдало використати його у процесі реформування адміністративного судочинства України.

## **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.



2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2004. – 464 с.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
5. Адміністративні суди України на шляху становлення // Адвокат. – 2005. – № 9.



---

---

## **СЕСІЯ II**

**Стандарти справедливого суду  
(стаття 6 Конвенції про захист прав  
людини і основоположних свобод)**

---

---



---

**Микола КУЧЕРЯВЕНКО,**  
завідувач кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого, голова секції  
адміністративного права  
Науково-консультативної ради при Вищому  
адміністративному суді України,  
доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України

### **Рівень законодавчої техніки як умова прийняття якісного судового рішення**

Податкова реформа, яка здійснюється з середини 2014 р., має на меті активізацію об'єктивно необхідних тенденцій в перебудові чинної системи податків та зборів, удосконаленні процедури їх справляння та вирішенні спорів, що можуть виникати при цьому. Ця проблема, на наш погляд, відрізняється багатоаспектністю та обумовлюється кардинальними змінами власне податкової системи, податкового законодавства та принципів вирішення податкових спорів.

Дуже спірними були зміни, що мали місце наприкінці 2014 р., коли було проголошено про заміну 22 податків та зборів на 9. Зрозуміло, що поглянувши виважено на сучасну податкову систему, нескладно дійти висновку, що нічого подібного не відбулося. Крім того, зміна або поява нових податків чи зборів відбуваються так, що окремі елементи відповідного податкового механізму або взагалі не закріплюються, або визначаються в такій формі, що їх застосування навряд чи можливе (наприклад, військовий збір).

Не зупиняючись докладно на власне податково-правовому аспекті, хотілося б зосередитись саме на перспективах реформування адміністративної юстиції, які б становили сформовані підстави виваженого, своєчасного та об'єктивного розгляду податкових спорів.

При вирішенні цієї проблеми треба враховувати специфічність природи адміністративної юстиції. Наприклад, коли йдеться про вирішення судового спору господарськими, загальними судами, то в

переважній більшості випадків спір між двома учасниками конфліктних відносин вирішується незалежним, незаінтересованим арбітром, формування та організація діяльності якого здійснюється державою. Тобто (досить умовно кажучи) держава організує вирішення спору між двома сторонами, до яких вона не належить.

Натомість у ситуації з адміністративними судами держава сама є однією зі сторін спору, при цьому надавати можливість державі бути арбітром у вирішенні спору між власне державою та іншою особою по суті безглуздо. Незалежність, а відтак – ефективність адміністративного судочинства може бути досягнута лише за умови абсолютного відокремлення адміністративних судів від впливу будь-якої гілки державної влади.

Досвід практичного функціонування цієї системи свідчить про необхідність її перегляду, особливо щодо статусу касаційного спеціалізованого суду, з огляду на постійні спори між вищими спеціалізованими судами (ВАСУ, ВГСУ), з одного боку, та Верховним Судом України – з іншого, незважаючи на те, що ці питання неодноразово розв'язував Конституційний Суд України. Ініціювання Президентом України внесення змін до Конституції України дає шанс вирішити наведену проблему.

Система адміністративних судів в Україні створювалася протягом 2002–2005 рр. Однак вона не є автономною, тому що до судів першої інстанції віднесено не тільки окружні адміністративні суди, а й загальні місцеві суди як адміністративні суди. Крім того, з моменту утворення Вищого адміністративного суду України у Верховному Суді України сформовано Судову палату в адміністративних справах. Це становило один з етапів побудови адміністративної юстиції в Україні.

Сьогодні свідчить про завершення цього етапу та необхідність переходу до наступного, яким є створення відокремленої структури адміністративних судів, очолюваної Верховним адміністративним судом України. Відділення системи адміністративних судів від судів загальної юрисдикції має давній теоретичний фундамент: поділ права на приватне та публічне. Ці дві підсистеми права функціонують відносно автономно. Отже, спори, що виникають із приватного права, покликані вирішувати суди загальної юрисдикції, а спори з публічного права – відповідно адміністративні суди.

---

Як науковці, так і практики визнають, що методи і принципи публічно-правового регулювання істотно відрізняються від приватноправового регулювання, відтак, публічними спорами мають займатися судді, правосвідомість яких не «змішується» із підходами, традиційними для вирішення приватноправових спорів. Яскравим прикладом такого «змішування» стало застосування Верховним Судом України під час вирішення адміністративних спорів категорії «спір про право», виробленої у радянські часи, коли адміністративна юрисдикція ще не була виокремлена.

За своєю правовою природою адміністративне судочинство зі своїми специфічними завданнями (захист від свавілля влади) не може знаходитися поряд із кримінальним судочинством, а тим більш з іншими видами судочинства, що вирішують приватні спори. Звідси виникає питання, чи можуть перебувати адміністративні суди в судовій системі, «очільник» якої за фахом зобов'язаний мати глибокі знання з кримінального та кримінального процесуального права (давати висновок у Верховній Раді про необхідність взяття під варту суддів). Звісно, ні. Систему адміністративних судів необхідно вибудовувати так, щоб суддями були особи, які за фахом є спеціалістами в галузі адміністративного права та найбільше розуміють проблеми адміністративного судочинства, їхнє вирішення, розбудову адміністративної юстиції, будучи при цьому заінтересованими в реальному забезпеченні контролю суспільства за державною владою.

Усі причетні до судової реформи повинні розуміти, що судова система має забезпечувати насамперед належний судовий захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина, та прагнути створити таку систему судочинства, коли звернувшись до суду особисто (навіть не обіймаючи посади), вони були б упевнені у незалежності створеного ними суду та довіряли йому. І дуже прикро сьогодні чути від осіб, які безпосередньо є реформаторами судової системи, про те, що вони не довіряють судам. Це означає, що їхнє «реформаторство» здійснювалося лише з позиції посад, що їх вони обіймали. Створення автономної системи адміністративних судів можливе лише за належної політичної волі нинішньої влади та готовності до повного контролю суспільства за її діяльністю. Це свідчитиме про те, що влада є відкритою для людей, які її обрали, і не ховається від них у павутинні судів загальної юрисдикції.

Адміністративна юстиція має бути паритетною разом із конституційною та загальною. Повинні бути визначені особливості (вікові, освітні, кваліфікаційні цензи) доступу до професії судді адміністративного суду. Оскільки через ці суди людина (суспільство) контролює владу, то в процедурі добору таких суддів має брати участь українське суспільство, а не влада, яка підшукуватиме «своїх» суддів. Водночас ці судді повинні мати достатні гарантії їхньої незалежності. Спори у публічних відносинах потребують оперативного вирішення (виборчі процеси та процеси референдуму, інші політичні ситуації), тому й режими роботи (цілодобово, у вихідні і святкові дні) адміністративних судів різняться порівняно з іншими судами, робота в яких є плановою. Це – ще не повний перелік особливостей та відмінностей існування системи адміністративних судів від інших судових структур.

Виокремлення адміністративних судів із системи судів загальної юрисдикції притаманне для багатьох країн – членів Європейського Союзу. До того ж, у деяких з них функціонує окремий суд касаційної інстанції у системі адміністративних судів, над яким не стоїть жодний суд. Зокрема це – Державна рада у Королівстві Бельгія, Верховний адміністративний суд у Королівстві Швеція, Федеральний адміністративний суд у Федеративній Республіці Німеччина, Верховний адміністративний суд у Республіці Польща, Верховний адміністративний суд у Чеській Республіці. Окрема система адміністративних судів є у Литовській Республіці, яку очолює Верховний адміністративний суд.

Загалом в ЄС нараховуються 16 країн, в яких створено окремі від загальної юрисдикції системи судів, що спеціалізуються на вирішенні адміністративних спорів. Залежно від розміру території відповідної країни, ці системи є дво- чи триінстанційними. До речі, показово, що чотирьох інстанцій у системі судів у жодній із країн немає. Тому в адміністративному судочинстві також повинні функціонувати лише три судові інстанції.

Доцільність такого реформування, на наш погляд, необхідно пов'язувати з низкою обставин.

По-перше, усі розуміють, що настав час, коли суддя не може бути кваліфікованим фахівцем з усіх питань правозастосування, віднесених



---

до юрисдикції суду, оскільки це практично неможливо. Цим я не хочу обмежувати фаховий рівень суддів, які розглядають справи різних юрисдикцій. Такий висновок впливає, зважаючи на реалії сьогодення: ускладнення й динамічний розвиток суспільних відносин та виникнення нових правовідносин, розширення в разі законодавчої (нормативної) бази, що їх регулює, поступова імплементація в правову систему України англосаксонської системи права, запровадження принципу верховенства права тощо. Аналіз судової практики свідчить, що чим вужчою є спеціалізація судді, тим ефективнішим є судовий розгляд, а це – прискорення винесення законного та справедливого рішення у справі. Правова стабільність у правовідносинах наставатиме вже за наслідками розгляду справи касаційним судом, подальший перегляд рішення у четвертій інстанції буде недоцільним.

По-друге, це забезпечуватиме одноманітність судової практики, а відтак – рівність прав громадян, оскільки в сучасних умовах лише незначна частина спорів доходить до Верховного Суду України. Водночас касаційний адміністративний суд на сьогодні здатний забезпечувати одноманітність судової практики та формувати правові позиції самостійно.

По-третє, загальні суди не будуть розглядати адміністративні справи як суди першої інстанції. Діяльність цих судів повинна бути спрямована на виконання завдань щодо забезпечення належного та законного розгляду конфліктів у цивільному та кримінальному судочинстві, що підвищить фаховий рівень суддів цих судів. Адже зрозуміло, що на сьогодні досвід і кваліфікація суддів адміністративних суддів, які спеціалізуються виключно на розгляді адміністративних справ, вищі за досвід суддів загальних судів, які поряд із адміністративними справами вирішують також цивільні та кримінальні справи.

По-четверте, досягатиметься впевненість громадян у незалежності суду. Адже одним із аспектів судової реформи є те, щоб громадянин мав змогу звернутися за захистом своїх прав від свавілля влади до суду поза межами адміністративної одиниці, на території якої розміщено орган влади, що є відповідачем у справі. Тому, на наш погляд, помилковим є судження окремих правників, що найбільшою умовою доступності суду є те, щоб цей суд був найбільш територіально наближеним до

громадянина. Основним у доступі до суду є отримання законного та справедливого судового рішення та впевненість людини, що судові рішення є таким.

Для підвищення ефективності роботи адміністративних судів необхідно встановити особливі вимоги до кандидатів на посаду судді адміністративного суду, які б гарантували готовність особи працювати саме у цьому суді. У чинному Законі України «Про судоустрій і статус суддів» такі вимоги немає, що не є правильним. Особливі, підвищені вимоги повинні ставитися і до самого судді адміністративного суду. Організаційне відокремлення адміністративних судів від загальних судів гарантуватиме здорову конкуренцію у сфері якості судочинства, тобто щодо якості судових рішень, тривалості розгляду справ, продуктивності роботи суду загалом. До того ж це підвищить почуття відповідальності представників адміністративної юстиції, адже зникнуть обставини, які давали б їм підставу стверджувати про наявність певних сторонніх перешкод у роботі.

---

**Ларс БРОКЕР,**  
Президент Вищого адміністративного суду та  
Конституційного суду землі Рейнланд-Пфальц  
(Німеччина)

## **Частина 1 статті 6 та стаття 13 Конвенції: гарантія правового захисту в практиці адміністративного судочинства Німеччини**

### **I.**

Процесуальному кодексу українського адміністративного судочинства – КАС України – виповнилося у цьому році десять років. Той факт, що українські колеги святкують цей ювілей, проводячи конференцію, присвячену темі захисту прав людини в адміністративному судочинстві, свідчить зі всією ясністю про те, що адміністративне судочинство є незмінною передумовою існування правової держави та ефективним засобом реалізації прав людини. Його також можна вважати дитям здобутої у 1991 р. – а якщо висловлюватись коректніше, то здобутої знову – незалежності України. Адміністративне судочинство так само є доказом того, що Україна обрала напрям упровадження європейських цінностей і рішуче налаштована на забезпечення їх захисту.

Я хотів би подякувати за можливість представити цю коротку доповідь у рамках другої сесії конференції та присвятити її принципу справедливого судового розгляду згідно з ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). При цьому я зосереджусь на питанні гарантій правового захисту від актів публічної влади, а конкретніше на тому, яке значення має ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ для доступу громадян до **адміністративних судів**, та яке вона має значення для провадження **в цих судах**.

Я хотів би здійснити цей аналіз у поєднанні із правом на ефективний засіб правового захисту згідно зі ст. 13 ЄКПЛ. Мені звісно відомо, що Європейський суд з прав людини у своїй практиці досить широко тлумачить ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ як *lex specialis* щодо ст. 13 ЄКПЛ, зокрема якщо йдеться про судовий розгляд. Але стосовно такої позиції все частіше та із добрим обґрунтуванням висловлюються заперечення, і ст. 13 ЄКПЛ,

поряд із ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ, зокрема в аспекті судового розгляду, все більше набуває самостійного (і навіть субсидіарного) значення.

## II.

1. Спочатку стосовно питання **доступу** до адміністративних судів: гарантії ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ стосуються – навіть вже з огляду на її зміст – практично винятково цивільно-правових спорів та кримінального процесу. Про правовий захист від актів публічної влади в ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ дослівно не йдеться. Тому і Європейський суд з прав людини не поширює прямо цей захист на цю сферу. В рамках функціонального розгляду він пов'язує лише окремі аспекти публічного службового права – зокрема дисциплінарного права – із гарантіями ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ. Якщо адміністративні суди, наприклад як у Німеччині, мають компетенцію у сфері права на публічну службу, то вони зв'язані вимогами ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ.

Тобто для застосування (і навіть субсидіарного) ст. 13 ЄКПЛ, з точки зору доступу до адміністративного судочинства, перешкод немає. Хоча ст. 13 ЄКПЛ обмежується у своєму змісті лише передбаченням правового захисту у вигляді простої перевірки з боку державного органу. Про незалежні суди як контрольну інстанцію в ній не йдеться. Тому суто адміністративної юстиції, такої, якою вона була майже 150 років тому в Німеччині, було б також цілком достатньо з огляду на рівень захисту ЄКПЛ.

Таке регулювання надає досить низького рівня захист від актів публічної влади порівняно з тим, що гарантується на національному рівні в Німеччині та в Україні з огляду на конституційно-правові вимоги в обох державах. В Німеччині цьому питанню присвячена ч. 4 ст. 19 Основного Закону, яка гарантує ефективний правовий захист від актів публічної влади, а саме захист з боку незалежних судів. Ця норма є вихідним пунктом для адміністративного судочинства, якому й доручається завдання зі здійснення захисту від неправомірних дій або бездіяльності публічної влади. Якщо такі стандарти дотримуються, то й конфліктів із дотриманням вимог ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ не може виникнути. Якщо я вірно розумію, з огляду на ч. 1 ст. 55 Конституції України в Україні так само не повинно виникати жодних ускладнень із забезпеченням високого рівня захисту у відносинах із публічною владою.

2. Цей результат аналізу так само стосується **судового розгляду** та його **нормативного врегулювання**. Якщо дотримуються стандарти, визначені ч. 4 ст. 19 Основного Закону Німеччини або, відповідно, ч. 1 ст. 55 Конституції України, так само конфлікту із нормами та вимогами ЄКПЛ виникнути не може.

Треба також звернути увагу на те, що ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ є процесуально-правовою серцевиною ЄКПЛ і у такій властивості впливає не лише на цивільне та кримінальне процесуальне право. Вона містить основоположні стандарти для справедливого судового розгляду. Зокрема, вона унормовує потребу в незалежних та неупереджених суддях. Лише завдяки їх незалежності може бути гарантована зв'язаність судді законом і правом.

З огляду на це можна стверджувати, що ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ містить «загальноєвропейський конституційний принцип». І саме тому гарантії ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ є чинними для будь-якого порядку розгляду в державному суді (зокрема, щодо справедливого розгляду, відкритості, розумних строків розгляду тощо). Якщо держави, що приєдналися до ЄКПЛ, як інстанцію, до якої оскаржуватимуться акти публічної влади у розумінні ст. 13 ЄКПЛ, вирішать створити державні суди, останні повинні будуть відповідати вимогам, закріпленим в ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ. Висновок: вміщені в ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ мінімальні стандарти для забезпечення правового захисту на національному рівні повинні діяти також і в галузі адміністративного процесуального права (про те, які саме з них, ми говоритимемо в рамках третьої сесії цієї конференції).

### III.

Дозвольте представити короткі підсумки: ч. 1 ст. 6 та ст. 13 ЄКПЛ не є ключовими пунктами для існування незалежного адміністративного судочинства. Простої адміністративної юстиції на рівні органів публічного управління було б, виходячи з вимог цих статей, цілком досить. Тому дозволю собі зазначити, що рівень захисту у цій сфері в ЄКПЛ є помітно нижчим порівняно із захистом, що гарантується на підставі ч. 4 ст. 19 Основного Закону Німеччини та ч. 1 ст. 55 Конституції України. Але якщо контроль за актами публічної влади – як у Німеччині, так і в Україні – передається незалежному адміністративному судочинству,

то процесуальне право для цих судів повинно, щонайменше, відповідати вимогам ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ.

Згідно з моїми враженнями Україна остаточно визначилась із тим напрямом руху, в якому вона має намір не лише досягти захисного рівня ЄКПЛ у сфері адміністративно-судового захисту, а й перевищити його. Щонайменше, вимоги Конституції України з цієї точки зору є однозначними. Досягти такого результату є великим завданням повсякденного застосування суддями українських адміністративних судів КАС України, якому в цьому році виповнилося десять років. Таким чином, досягнення цієї мети залежить передусім від вашої невпинної праці.

Для виконання цього завдання насамперед має забезпечуватися незалежність суддів адміністративних судів. У цьому аспекті треба згадати нову редакцію Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка набула чинності у березні 2015 р., і у якій дістали відображення істотні зміни у сфері дисциплінарної відповідальності суддів та оцінки їх діяльності, частина з яких викликає певні дискусії. Також і питання коротких часових рамок для розгляду і вирішення справ в процесуальному законодавстві має бути предметом для серйозної дискусії. Той факт, що ці теми також обговорюються на цій конференції, свідчить про готовність учасників до відповідного діалогу із зазначеної проблематики.

#### **IV.**

Нарешті, дозвольте мені наприкінці виступу згадати про той факт, що адміністративне судочинство федеральної землі Рейнланд-Пфальц вже понад десять років підтримує активну співпрацю між суддями адміністративних судів Німеччини та України шляхом проведення щорічних колоквиумів з питань адміністративного процесуального права. Перший з них був проведений у 2004 р. в Кобленці з першими новопризначеними суддями Вищого адміністративного суду України. Користуючись нагодою, хотів би запевнити українських колег, що ми й надалі готові до співпраці, фахового діалогу і обміну досвідом в рамках подальшої розбудови і укріплення адміністративного судочинства в Україні.

---

**Тетяна ФУЛЕЙ,**  
начальник відділу науково-методичного забезпечення  
підготовки суддівського корпусу  
Національної школи суддів України,  
кандидат юридичних наук

## **Застосування практики Європейського суду з прав людини при тлумаченні загальних положень та принципів адміністративного судочинства**

Сьогоднішня конференція присвячена 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України, яка провадиться на підставі КАС, що становить собою дієвий функціональний інструмент захисту прав людини в адміністративному судочинстві.

Ця сесія присвячена стандартам справедливого суду відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і тут, як слушно зазначав Ларс Брокер, Президент Вищого адміністративного суду та Конституційного суду землі Рейнланд-Пфальц, йтиметься про фундаментальні засади, основоположні принципи.

Виходячи з того, що принципи права – це його нормативні засади, що визначають суть і спрямованість правового регулювання [1], погодимось з висловлюванню у фаховій літературі думкою, що у практичній площині конкретизація завдання, визначеного для напрямів правового регулювання, дістає вияв безпосередньо в процедурних нормах, що регулюють (встановлюють) поведінку органів державної влади; останніми роки це найяскравіше почало відбиватися в нових кодексах, що встановлюють процедури галузевого судочинства [2].

Не викликає сумніву, що низка положень КАС України прийняті під впливом і послуговуються термінологією Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ або Суд). Серед них, наприклад, такі поняття, згадані у п. 3 ст. 2 КАС України, як відповідність повноважень законній меті; безсторонність (неупередженість); вимога дотримання суб'єктом владних повноважень принципу рівності перед законом, запобігання ним несправедливої дискримінації; вимога дотримання суб'єктом владних

повноважень принципу пропорційності; урахування суб'єктом владних повноважень права особи на участь у прийнятті рішення; своєчасність прийняття суб'єктом владних повноважень рішення, тобто прийняття такого рішення у розумний строк.

Не можемо обійти увагою й інші положення КАС України. Так, ст. 7 закріплює принципи адміністративного судочинства, серед яких першими двома є верховенство права та законність. Безперечно, ці та інші положення КАС України вимагають свого тлумачення і застосування у контексті практики ЄСПЛ, тим більш, що ст. 5 передбачає, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, КАС України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а у ч. 2 ст. 8 Кодексу зазначено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Враховуючи, що відповідно до п. 4 ст. 8 КАС України забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, проблема застосування національного законодавства та його тлумачення у контексті практики ЄСПЛ стає особливо актуальною.

Тут не можна не згадати відомі слова колишнього голови Верховного суду Ізраїлю А. Барака про те, що тлумачення окремого нормативно-правового акта впливає на тлумачення усього законодавства. Правова система – це не зібрання законів. Правові норми і принципи разом становлять систему права, різні частини якої тісно взаємопов'язані. Суддя є партнером у творенні цієї системи права. Суть цього партнерства залежить від типу права. У творенні «загального права» (*common law*) суддя виступає старшим партнером, у творенні «писаного права» (*enacted law*) – молодшим, однак, тим не менш, партнером, а не лише виконавцем волі законодавця. І як партнер у творенні права суддя мусить сприяти узгодженості правової системи як цілого, виконуючи, крім вирішення справи, ще й певну роль у «наведенні мостів» між законом і суспільством. Інше основне завдання судді полягає у захисті конституції і демократії. Кожна гілка влади, в тому числі судова, має використовувати надану їй владу для захисту конституції і демократії. Суддівський корпус і кожен



---

суддя мусять охороняти як формальну демократію, що дістає вияв у верховенстві закону (*legislative supremacy*), так і змістовну демократію, виражену в основоположних (базових) цінностях і правах людини [3].

Ці підходи знаходять відгук у представників адміністративної юстиції, зокрема у своєму виступі «Подолання розриву між правом та демократичним суспільством: роль адміністративного судді» [4], виголошеному на Міжнародній науково-практичній конференції до 10-річчя утворення ВАСУ «Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права» (29–30 листопада 2012 р.) Голова Верховного адміністративного суду Литви пан Річардас Пілічаускас, який тоді обрав для свого виступу тему під впливом ідей, висловлених А. Бараком, і розвиваючи думку останнього про те, що суддя повинен прагнути досягнути двох основних цілей: долати розрив між соціальною реальністю і правом та захищати конституцію та її цінності, – зазначив, що судді важливо розуміти роль цінностей, що існують у суспільстві.

Там, де починається свобода одного, закінчується свобода іншого, і щоб досягти балансу інтересів, права людини – за необхідності – повинні обмежуватися таким чином, щоб забезпечувати інші правові і соціальні цінності або досягати інших законних цілей, важливих для демократичного суспільства. У зв'язку з цим адміністративні судді відповідають за встановлення ієрархії правових цінностей. Більш того, їх завдання полягає в гарантуванні того, що ця ієрархія цінностей відобразатиметься в рішеннях суду.

У цьому самому виступі пан Річардас Пілічаускас навів приклад з практики Верховного адміністративного суду Литви, який на виконання обов'язку обґрунтовувати свої рішення зазначив у мотивувальній частині, що одним із аспектів відправлення правосуддя є впорядкування цінностей за певною ієрархією: «Під час розгляду справи судом зазвичай наводяться різні аргументи й суперечливі докази. Верховний адміністративний суд Литви зазначає, що виносячи рішення, суд здійснює правосуддя, одним із аспектів якого є впорядкування цінностей за ієрархією для визначення допустимості чи недопустимості доказів й аргументів. Мотивовані судові рішення допомагають зрозуміти, які цінності і якою мірою захищає суд» [4].

Оскільки ця секція присвячена стандартам справедливого суду, одним із яких є мотивованість судових рішень, важливо зазначити, що на систему тлумачення, що її дотримується суддя, за переконанням А. Барака, впливає характер режиму. Суддя, – переконаний А. Барак, – не повинен потурати намірам недемократичного законодавця і має уникати впровадження недемократичних основоположних цінностей.

Чому так важливо наголошувати на ролі судді в демократичному суспільстві в контексті впливу практики Європейського суду з прав людини? Як неодноразово зазначалося у рішеннях ЄСПЛ, демократія не є суто основоположною особливістю європейського громадського порядку, адже власне Конвенція була розроблена з метою сприяння ідеалам і цінностям демократичного суспільства та їхньої підтримки. Як наголошував Суд, демократія є єдиною політичною моделлю, що розглядається в Конвенції, і єдиною, що сумісна з нею [5].

ЄСПЛ визнає, що тлумачення та застосування національного законодавства є прерогативою національних органів. Суд, однак, зобов'язаний переконатись у тому, що спосіб, у який тлумачиться та застосовується національне законодавство, приводить до наслідків, сумісних із принципами Конвенції з точки зору тлумачення їх у світлі практики Суду [6].

Особливо важливим, на наш погляд, є тлумачення принципу верховенства права. Цей принцип увійшов у вітчизняний науковий обіг порівняно нещодавно, натомість він уже протягом тривалого часу успішно діє в багатьох державах. Видається слушною висловлювана у фаховій літературі думка про те, що цей принцип є істотною характеристикою основного співвідношення між людиною і державою; його закладено в зміст суспільного договору як юридико-політичної категорії. В цьому аспекті зазначений принцип є концентрованим виразом юридичних гарантій досягнення індивідами своїх цілей при укладенні суспільного договору, а з його допомогою діяльність держави спрямовується на виконання мети – утвердження і забезпечення прав людини [7].

Важливо усвідомлювати, що принцип верховенства права охоплює не лише змістовний (правове відношення між людиною і державою на засадах визнання людини як вищої соціальної цінності), а й процедурний

---

аспект, що ґрунтується на вимогах відповідності правотворчої та правозастосовної практики певним стандартам: заборона зворотної дії закону, вимога ясності та несуперечності закону; вимога щодо одноманітного застосування закону; застосування покарання виключно на підставі закону тощо.

Наприклад, у відомому звіті Венеціанської комісії 2011 р. на підставі аналізу правових систем європейських держав у пошуках спільних елементів, притаманних як для «верховенства права», так і «правової держави» пропонується щонайменше 6 необхідних елементів, що вони мають дотримуватися не лише формально, а й по суті. Ними є: 1) **законність**, в тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес прийняття законів; 2) правова визначеність; 3) заборона довільності у прийнятті рішень; 4) доступ до правосуддя, що здійснюється незалежним і безстороннім судом, у тому числі забезпечення можливості оскаржувати до суду адміністративні акти; 5) повага до прав людини; 6) недискримінація і рівність перед законом [8].

Низка рішень ЄСПЛ містять розкриття елементів змісту принципу «верховенства права», що стосуються не лише принципу правової визначеності, а й вимог щодо «якості» закону. Варто нагадати усталену практику ЄСПЛ про те, що вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства й вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, зокрема, повинна передбачати його наслідки для себе; також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права [9].

У контексті розмежування та розгляду співвідношення категорій «право» і «закон» варто зазначити, що «закон» дедалі частіше розуміють не як закон у суворому, спеціальному сенсі (як акт верховної влади і джерело вищої юридичної сили), а як офіційне джерело юридичних норм [10]. У законності концентровано дістає вияв властивість права щодо протистояння свавіллю в процесі впорядкування суспільних відносин [11]. У правовій державі законність (правозаконність) є гарантією правомірності застосовуваного примусу [10]; це явище у повному обсязі може існувати тільки за демократичних правових режимів, які здатні забезпечити прийняття законів, що адекватно відображатимуть суть права [12].

Розглянемо окремі аспекти принципу законності, що викладені в практиці ЄСПЛ.

Варто зазначити, що ведучи мову про «закон», основою різних положень Конвенції є та сама концепція.

Наприклад, виправданість втручання у права, гарантовані ст. 8 Конвенції, «відповідно до закону» та у право на мирне володіння майном, гарантоване ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, посиляється на ту саму концепцію, яка насамперед вимагає, щоб такі заходи мали підстави в національному законодавстві, а також відсилає до якості такого законодавства, вимагаючи, щоб воно було доступним для заінтересованих осіб, чітким і передбачуваним у застосуванні.

Так, ще у класичному рішенні у справі «Ятрідіс проти Греції» ЄСПЛ зазначав, що перша та найважливіша вимога ст. 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання державного органу в мирне володіння майном повинно бути законним. Друге речення пункту 1 передбачає, що позбавлення власності можливе тільки «на умовах, передбачених законом», а пункт 2 встановлює, що держави мають право здійснювати контроль за використанням майна шляхом введення в дію «законів». Більш того, верховенство права як один з основоположних принципів демократичного суспільства притаманне всім статтям Конвенції. Таким чином питання, чи було дотримано справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи, виникає лише тоді, коли встановлено, що оскаржуване втручання відповідало вимозі законності та не було свавільним [13].

ЄСПЛ прийняв низку рішень у справах щодо України, в яких було встановлено порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції з огляду на нечіткість та неузгодженість податкового законодавства, що мало наслідком його суперечливе тлумачення національними судами. Наведемо лише один приклад: у справі «Серков проти України» [14] ЄСПЛ повторив, з посиланням на свою попередню практику, що завдання здійснення правосуддя, що є повноваженням судів, полягає саме у розсіюванні тих сумнівів щодо тлумачення, які залишаються, враховуючи зміни у повсякденній практиці [15]. У зв'язку з цим не можна

---

недооцінювати завдання вищих судів щодо забезпечення уніфікованого та одноманітного застосування права.

ЄСПЛ визнає, що дійсно можуть існувати переконливі причини для перегляду тлумачення законодавства, яким слід керуватися. Власне Суд, застосовуючи динамічний та еволюційний підходи в тлумаченні Конвенції, у разі необхідності може відходити від своїх попередніх тлумачень, забезпечуючи тим самим ефективність та актуальність Конвенції, як він це зробив, наприклад, у рішенні в справі «Вілхо Ескелайнен та інші проти Фінляндії» [16], проте ЄСПЛ не вбачає жодного виправдання для зміни тлумачення у випадку, коли національний суд не наводить жодних аргументів, щоб пояснити відповідну зміну тлумачення. Така відсутність прозорості мала обов'язково впливати на довіру суспільства та віру в закон.

У згаданій справі «Серков проти України», з огляду на її обставини, ЄСПЛ визнав порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки спосіб, у який національні суди тлумачили відповідні положення законодавства, негативно вплинув на їхню передбачуваність. І хоча можливість таких різних тлумачень одних і тих самих положень законодавства в основному була спричинена неналежним станом національного законодавства з цього питання, слід констатувати, що національним судам, зокрема адміністративним, доводиться працювати у реаліях, коли стан законодавства є далеким від бажаного, а отже, тлумачення стає ключовим елементом забезпечення вимоги його передбачуваності.

Насамкінець зауважимо, що не випадково основні положення КАС України, прийняті під впливом практики ЄСПЛ, закріплені у ст. 2, яка загалом присвячена завданням адміністративного судочинства. Враховуючи роль суду в демократичному суспільстві, для суддів адміністративних судів дуже важливо усвідомлювати, що адміністративна юстиція – це не продовження фіскальних та інших функцій суб'єктів владних повноважень. КАС України не лише містить конвенційну термінологію і оперує конвенційними поняттями, а й дає весь необхідний правовий і процесуальний інструментарій для захисту прав людини у демократичному суспільстві.

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Фулей Т.І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2003. – С. 6.
2. Шишкін В. Новації у застосуванні принципів правового регулювання // Вибори та демократія. – 2006. – № 4(10). – С. 43.
3. Aharon Barak. Foreword: A Judge on Judging: The Role of A Supreme Court in A Democracy 116 Harv. L. Rev. 19 2002–2003. – С. 19–26.
4. Річардас Пілічаускас. Подолання розриву між правом та демократичним суспільством: роль адміністративного судді / В кн.: Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29–30 листопада 2012 р.): 36. матеріалів / За заг. ред. І.Х. Темкіжева – К.: Істина, 2012. – С. 176.
5. Рішення у справі «Баранкевіч проти Росії» (*Barankevich v. Russia*), заява № 10519/03, п. 24.
6. Рішення у справі «Скордіно проти Італії (№ 1)» (*Scordino v. Italy № 1*) [ВП], заява № 36813/97, пп. 190, 191.
7. Малишев Б.В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект) // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 8(130). – С. 18.
8. CDL-AD(2011)003rev. Report on the Rule of Law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) on the basis of comments by Mr Pieter van Dijk, Ms Gret Haller, Mr Jeffrey Jowell, Mr Kaarlo Tuori. – 16 с.
9. Рішення у справі «Полторацький проти України» (*Poltoratskiy v. Ukraine*), заява № 38812/97, п. 155.

10. Оніщенко Н. Принцип законності: природа та сутність в умовах демократичних змін // Віче. – 2012. – № 12. – С. 3.
11. Явич Л.С. Сущность права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1985. – С. 156.
12. Малєин Н.С. О законности в условиях переходного периода / Теория права: новые идеи. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. – Вып. 4. – С. 26–32.
13. Рішення у справі «Ятрідіс проти Греції» (*Iatridis v. Greece*) [ВП], заява № 31107/96, п. 58.
14. Рішення у справі «Серков проти України» (*Serkov v. Ukraine*), заява № 39766/05.
15. Рішення у справі «Горжелік та інші проти Польщі» (*Gorzelik and Others v. Poland*) [ВП], заява № 44158/98, п. 65.
16. Рішення у справі «Вілхо Ескелайнен та інші проти Фінляндії» (*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*) [ВП], заява № 63235/00, п. 56.

**Борис БАБІН,**

*Урядовий уповноважений у справах  
Європейського суду з прав людини,  
доктор юридичних наук, професор*

**Олена ГРІНЕНКО,**

*завідувач відділу європейського права та  
міжнародної інтеграції Інституту  
законодавства Верховної Ради України,  
доктор юридичних наук, старший  
науковий співробітник*

## **Практика та стандарти Європейського суду з прав людини у сфері ефективних розслідувань**

Українською важливою категорією справ, у яких Європейський суд з прав людини ухвалив значну кількість рішень проти України, є справи, в яких констатувалося порушення ст. 2 («Право на життя») та ст. 3 («Заборона катування») Конвенції. Органи прокуратури та МВС на сьогодні відіграють особливу роль у забезпеченні виконання таких рішень ЄСПЛ та водночас, на жаль, власною діяльністю часто створюють підстави для винесення Судом рішень проти України [1].

Станом на 30 липня 2015 р. ЄСПЛ у своїх рішеннях проти України, що набули чинності, встановив 37 порушень процесуального аспекту ст. 2 (неефективне розслідування факту смерті), 15 порушень ст. 3 у зв'язку з катуванням заявників, 59 порушень ст. 3 у зв'язку з жорстоким, нелюдським та таким, що принижує гідність, поведінням, а також 62 порушення ст. 3 у зв'язку з непроведенням ефективного розслідування за скаргами заявників про жорстоке з ними поведіння. За весь період з дня набрання Конвенцією чинності для України в 1997 р. і до сьогодні жодне таке рішення ЄСПЛ не знято з контролю Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ) як виконане; саме КМ РЄ має повноваження нагляду за виконанням урядами держав – членів РЄ рішень ЄСПЛ.

Виконання рішень ЄСПЛ на рівні РЄ регулюється Правилами нагляду КМ РЄ за виконанням рішень ЄСПЛ та умовами дружнього врегулювання, документами КМ РЄ з рекомендаціями державам – членам РЄ щодо



---

усунення тих чи інших порушень, встановлених ЄСПЛ (наприклад, Керівні принципи КМ РЄ щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини), а також власне практикою КМ РЄ. Чотири рази на рік КМ РЄ збирається на засідання, присвячені розгляду питань про виконання державами – членами РЄ рішень ЄСПЛ. До порядку денного таких засідань включаються рішення, що розкривають системну проблему в державі, або ті, які протягом тривалого часу не виконуються. За наслідками розгляду кожної справи КМ РЄ ухвалює рішення, яким схвалює вжиті урядом заходи або вимагає вжиття конкретних заходів, висловлює свою стурбованість щодо певних питань тощо. Подальше виконання урядом таких рішень ЄСПЛ для врахування КМ РЄ повинне відповідати його резолюціям [2].

На національному рівні заходи, необхідні для виконання рішень ЄСПЛ, передбачені ст. 1 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: виплата заявникові відшкодування, вжиття додаткових заходів індивідуального характеру та вжиття заходів загального характеру [3]. Згідно зі ст. 10 Закону заходами індивідуального характеру на виконання рішень ЄСПЛ є як відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який стягувач мав до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*), так і інші заходи, передбачені у рішенні ЄСПЛ. Натомість заходи загального характеру вживаються державою для запобігання порушенню Конвенції у майбутньому [4].

При отриманні Урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ (далі – Уповноважений) повідомлення про те, що певне рішення ЄСПЛ набуло статусу остаточного, він готує відповідні листи заявнику та його захиснику, державній виконавчій службі Міністерства юстиції України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини і, що найважливіше, усім причетним органам з роз'ясненням висновків ЄСПЛ та заходів, яких ці органи повинні вжити для забезпечення виконання рішень Суду. На підставі наданої органами інформації Уповноважений готує план дій або звіт про виконання кожного рішення ЄСПЛ та надсилає його до Департаменту виконання рішень ЄСПЛ, часто з копіями відповідних процесуальних документів, таких як постанови про закриття кримінальної справи, рішення національних судів тощо.

У справах, у яких ЄСПЛ констатував жорстоке поводження із заявником та/або неефективний розгляд скарг на таке жорстоке поводження, відновлення попереднього юридичного стану заявника здійснюється шляхом проведення розслідування, яке б відповідало вимогам Конвенції та враховувало б висновки ЄСПЛ у кожній конкретній справі.

Варто зазначити, що поняття «ефективне розслідування», як його тлумачать правоохоронні органи України, **істотно відрізняється** від усталеного розуміння цього поняття відповідно до вимог Конвенції та практики ЄСПЛ. Так, згідно з конвенційними стандартами розслідування є ефективним, якщо воно відповідає принципам: незалежності та неупередженості, ретельності, невідкладності, компетентності, залучення потерпілого і контролю громадськості. Крім того, нове розслідування у справі, у якій ЄСПЛ встановив порушення, є необхідністю для виконання конкретного рішення ЄСПЛ. І ефективним воно буде тільки за умови відповідності вищезазначеним принципам та висновкам ЄСПЛ у кожній справі, які здебільшого є досить конкретними і вказують на недоліки попереднього слідства.

17 грудня 2014 р. у м. Київ в рамках проекту «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» було проведено «круглий стіл», присвячений ефективному розслідуванню скарг на жорстоке поводження як додатковому заходу індивідуального характеру, необхідному для виконання рішень ЄСПЛ, якими констатовано порушення ст. 2 і ст. 3 Конвенції. Захід відбувся за ініціативи Уповноваженого спільно з Департаментом виконання рішень ЄСПЛ Генерального Директорату з прав людини і верховенства права РЄ та Відділом сприяння впровадженню прав людини на національному рівні Департаменту політики та розвитку у сфері прав людини Директорату з прав людини РЄ.

Метою заходу було налагодження ефективного діалогу з органами прокуратури всіх рівнів та підтримка органів влади у забезпеченні проведення ефективного розслідування на виконання рішень ЄСПЛ, які вимагають такого розслідування для усунення встановлених ЄСПЛ порушень. Участь у «круглому столі» взяли представники Генеральної прокуратури України та низки обласних прокуратур, а також

---

представники МВС України. Одним з найважливіших став виступ Озгюра Дермана, начальника відділу Департаменту виконання рішень ЄСПЛ, який коротко пояснив суть ефективного розслідування. Так, пан Дерман, відповідаючи на запитання про те, чому відновлення провадження на національному рівні є індивідуальним заходом для виконання рішень ЄСПЛ, навів такі дві причини.

По-перше, на держави покладено обов'язок на постійній основі проводити ефективне розслідування злочинів, що підпадають під сферу впливу ст. 2 та ст. 3 Конвенції – цей обов'язок зумовлюється практикою ЄСПЛ. По-друге, це боротьба з безкарністю – адже держави, щодо яких ЄСПЛ встановив серйозне порушення прав людини, не можуть просто сплатити справедливую сатисфакцію за ці порушення, натомість вони також повинні провести ефективне розслідування, яке призведе до встановлення і покарання винних осіб.

Озгур Дерман наголосив на важливому аспекті – на обов'язку життя заходів, а не отримання результату. Ефективне розслідування – це **нове розслідування** у справі, розслідування у якій ЄСПЛ визнав неефективним. Таке нове розслідування повинне враховувати недоліки розслідування, що вже мало місце, попередньо встановлені ЄСПЛ, і забезпечувати їх виправлення. Наприклад, якщо розслідування проводив слідчий, який не був незалежним, нове розслідування повинне проводитися незалежним органом чи особою. Якщо ЄСПЛ встановив, що особу було піддано жорсткому поводженню, органи прокуратури зобов'язані провести нове розслідування, яке призведе до встановлення і покарання винних осіб.

На думку цього представника КМ РЄ, виникає питання щодо обмеженості нового розслідування з огляду на те, що певні докази у справі могли зникнути, свідки померли тощо. Також можливо, що стосовно деяких злочинів застосовуватимуться строки давності, які стануть перешкодою для проведення нового розслідування. У таких випадках практика ЄСПЛ може запропонувати рекомендації щодо вирішення певних питань. У своєму нещодавньому рішенні 2013 р. у справі «Гуртекін та інші проти Кіпру» ЄСПЛ звернув увагу на питання щодо природи обов'язку держав проводити ефективне розслідування в історичних справах.

Згадана О. Дерманом справа «Гуртекін» стосується скарг заявників на непроведення ефективного розслідування смерті їхніх родичів, які зникли у 1964–1965 рр. У цій справі ЄСПЛ зазначає, що навіть якщо певні події мали місце у далекому минулому, можливою є поява таких нововиявлених обставин, які обумовляють необхідність проведення нового розслідування у справі, наприклад отримання нових доказів у справі. Якщо стандарти невідкладності, оперативності, розумної тривалості розслідування знизяться, реалізація принципів незалежності, ефективності та доступу родичів і громадськості до розслідування залежатимуть від обставин конкретної справи. Нарешті ЄСПЛ встановив, що якщо розумні очікування результатів розслідування можуть суттєво залежати від часу, який минув, критерій незалежності, як правило, буде незмінним (п. 21, п. 22 рішення ЄСПЛ).

Таким чином, важливо, щоб органи влади аналізували обставини кожної справи, у якій ЄСПЛ встановив порушення, досліджували конкретні недоліки, вказані ЄСПЛ, та розглядали можливість проведення ефективного розслідування у справі, – констатував О. Дерман. Безперечно, ефективність виконання рішень ЄСПЛ може варіюватися залежно від різних строків давності, з огляду на об'єктивну неможливість розслідувати події, що мали місце 10–15 років тому. Проте слід нагадати, що відповідно до положень Конвенції та практики ЄСПЛ ефективним буде таке розслідування, внаслідок якого хоч, можливо, і не відбудеться покарання винних осіб, проте усуватимуться недоліки, встановлені ЄСПЛ.

Нещодавно, на 1201-му засіданні 5 червня 2014 р. КМ РЄ розглянув питання щодо виконання Україною рішень у квазіпілотній групі справ «Каверзін проти України» та «Афанасьєв проти України», які стосуються жорстокого поводження із заявниками в ІТТ та неефективного розслідування скарг на таке жорстоке поводження. За результатами такого розгляду КМ РЄ висловив свою стурбованість щодо відсутності ефективного розслідування у цій категорії справ та вирішив в подальшому зосередити увагу на питаннях ефективного розслідування. Таким чином, вирішення цієї системної проблеми є одним із пріоритетів і обумовлює невідкладне вжиття відповідних заходів.

Слід ще раз наголосити на тому, що проведення ефективного розслідування – це обов'язок не отримання результату, проте обов'язок

---

вжиття заходів. Враховуючи те, наскільки виконання рішень ЄСПЛ є важливим з огляду на курс європейської інтеграції України, ми сьогодні повинні забезпечити вирішення цієї системної проблеми.

Також варто згадати, що 7 серпня 2015 р. Урядовим уповноваженим спільно з Генеральною прокуратурою України за сприяння Проекту РЕ «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» та Спільного Проекту ЄС та РЕ «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні» проведено перше засідання тимчасової робочої групи з розроблення методичних рекомендацій щодо проведення ефективного розслідування у справах за рішеннями ЄСПЛ. До цієї тимчасової робочої групи увійшли представники Генеральної прокуратури, Національної академії прокуратури, а також Міністерства юстиції України, її склад був затверджений наказом Генеральної прокуратури України від 29 липня 2015 р.

Під час першого засідання члени тимчасової робочої групи взяли активну участь в обговоренні стандартів ефективного розслідування відповідно до вимог Конвенції та практики ЄСПЛ, презентованих Секретаріатом ЄСПЛ, та особливостей виконання рішень ЄСПЛ, в яких було встановлено порушення ст. 2 і ст. 3 Конвенції, висвітлених представником Департаменту виконання рішень ЄСПЛ. Визначено потребу забезпечення різних «модальностей» ефективного розслідування фактів порушення ст. 3 Конвенції в умовах, коли:

- винні у порушенні прав особи не встановлені;
- винні у порушенні встановлені, але не покарані;
- винні у порушенні зазнали покарання, неспівмірно м'якого порівняно із порушенням.

За результатами проведення засідання обговорено зміст та визначено формат подальшої підготовки методичних рекомендацій щодо проведення ефективного розслідування за рішеннями ЄСПЛ, у яких ним встановлено жорстоке поводження працівників органів внутрішніх справ із затриманими особами та працівників пенітенціарних установ з особами, які перебувають в установах виконання покарань, та/або неефективне розслідування на національному рівні скарг на таке жорстоке поводження [5].

Після цього Уповноваженим було ініційовано утворення робочої групи з питань ефективного розслідування порушень Конвенції в умовах збройного конфлікту на Сході України. Було проведено нараду за участю військових прокуратур, СБУ та МВС, на якій було схвалено рішення про потребу розроблення спеціальних методичних рекомендацій з питань ефективного розслідування катувань та жорстокого поводження у зоні АТО.

Таким чином проблема імплементації стандартів Ради Європи та ЄСПЛ щодо ефективних розслідувань порушень прав людини, гарантованих ст. 2, ст. 3 Конвенції 1950 р., досі залишається невирішеною.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Лист Уповноваженого Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2015 р. № 12.0.1-9/2194 «Подання щодо вжиття заходів загального характеру, необхідних для виконання рішень Європейського суду з прав людини, що набули статусу остаточного, у I кварталі 2015 року» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://cct.com.ua/2015/03.04.2015\\_12.0.1-9\\_2194.htm](http://cct.com.ua/2015/03.04.2015_12.0.1-9_2194.htm)
2. European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.echr.coe.int/sites/search\\_eng/pages/search.aspx#](http://www.echr.coe.int/sites/search_eng/pages/search.aspx#)
3. Закон України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF>
5. Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/160>

---

**Олександр БАЗОВ,**  
аспірант кафедри міжнародного права  
Українського державного університету  
фінансів та міжнародної торгівлі

## **Принципи тлумачення Європейським судом з прав людини Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод**

Вчення про тлумачення правових актів, у тому числі відповідних міжнародних договорів, є галуззю юридичної науки, а саме складовою теорії держави і права. Проблема тлумачення актів законодавства є особливо актуальною для України, в якій здійснюється розбудова правової держави. Суддя Конституційного Суду С.В. Шевчук зазначає, що основні права людини, закріплені у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Конституції України, здебільшого залишаються суто декларативними і використовуються як гасла для чергової політичної кампанії [1, с. 40].

Юридичною наукою створено відповідне підґрунтя для розробки новітнього вчення про тлумачення міжнародно-правових актів. Наука тлумачення отримала назву герменевтики (*hermeneuo* – пояснюю, тлумачу). Справедливим є твердження, що «з правил критики і тлумачення утворилась особлива наука, юридична герменевтика» [2, с. 57]. Вважається, що засновником сучасної герменевтики є німецький філософ і теолог Ф. Шлейєрмахер, який заклав основи герменевтики як загальної теорії інтерпретації.

Юридична герменевтика є одним з видів герменевтики. Своїм становленням та розвитком вона завдячує насамперед німецькому вченому Х.-Г. Гадамеру, за висловленням якого для юридичної герменевтики основоположним чинником є протистояння між текстом – джерелом права (законом) і текстом, що є результатом його застосування в конкретній ситуації тлумачення (вирок суду, рішення органу влади) [3, с. 321]. Основним методологічним принципом юридичної герменевтики є так зване «герменевтичне коло». Цей принцип, за визначенням Х.-Г. Гадамера, полягає у тому, що для розуміння цілого необхідно зрозуміти його окремі частини, але задля розуміння окремих частин вже

потрібно мати уявлення про зміст цілого. Інтерпретація (тлумачення) є «експліцитною формою розуміння» [4, с. 274].

Тлумачення не може обмежуватись дослідженням виключно наданого тексту, а повинне здійснюватися із застосуванням методів як лінгвістики, так і філософії, зокрема подвійної і потрібної рефлексії (від *reflexio* – звернення назад), за якими об'єктом пізнання можуть бути власне спосіб пізнання (гносеологія), знання (епістемологія), думка або вчинок. Іншими словами, інтерпретації підлягає не лише текст, а і конкретна історична ситуація. А.М. Колодій справедливо відносить юридичну герменевтику до однієї з основних доктрин теорії природного права, говорячи про нього як про таке, що історично розвивається і є справедливим на відповідний момент [5].

В Україні в етимологічному розумінні терміни «тлумачення» та «інтерпретація» є синонімами. Разом з цим, як свідчить судова практика, вони зазвичай не підміняють одне одного. Так, вислів «офіційне тлумачення» застосовується в рішеннях у справах як за конституційними поданнями, так і за конституційними зверненнями для кваліфікаційного визначення типу проведеного дослідження. Наприклад, «Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення поняття «щомісячне довічне грошове утримання», що міститься у підпункті «е» підпункту 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України». Термін «інтерпретація», як правило, вживається в актах Конституційного Суду України як визначення підстави для розгляду справи. Наприклад, «підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», застосованого в частині третій цієї статті».

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод утворює певний герменевтичний механізм правотлумачної діяльності ЄСПЛ, реалізація якого відбувається в певних стадіях. При цьому праворозуміння обмежується такими чинниками: а) мовою (мовними значеннями слів); б) світоглядом, який, як видається, окреслює загальне праворозуміння та духовно-соціальний досвід інтерпретаторів (суддів Суду), насамперед у частині системного розуміння Конвенції. Відомі дослідники порівняльного права Р. Давід і К. Жоффре-Спінозі зазначають,



---

що «є важливим розуміння структурного взаємозв'язку норм, термінів, якими ці норми оперують, способів, якими користуються для фіксації норм та їх погодження між собою» [6, с. 19]. У рішенні у справі *De Jong, Baljet et Van den Brink v. the Netherlands* від 22 травня 1984 р. ЄСПЛ наголосив, що під час тлумачення Конвенції він «повинен з'ясовувати реальне із можливого та із застосовуваної термінології» [7].

З огляду на подвійну юридичну природу рішень Європейського суду з прав людини як правозастосовних та правотлумачних актів, тлумачення Конвенції та протоколів до неї становить одне з основних повноважень Європейського суду, оскільки за його допомогою розкривається зміст і обсяг прав і свобод людини, закріплених у Конвенції. Це повноваження ЄСПЛ можна умовно віднести до «конституційного». Положення ст. 32 Конвенції надають виключно Європейському суду право офіційного тлумачення норм цього міжнародно-правового акту. Це не є випадковим, оскільки саме воно забезпечує вірне застосування норм Конвенції ЄСПЛ та національними судами, відповідає основним цінностям ЄКПЛ – захисту прав і основоположних свобод людини і громадянина. У своїй практиці Суд багаторазово наголошував, що тлумачення Конвенції і протоколів до неї має відповідати загальному духові Конвенції, метою якого є забезпечення ідеалів та цінностей демократичного суспільства [8].

Європейський суд визнає Конвенцію відкритою для тлумачення, оскільки змістовно Конвенція складається не тільки з конкретних правових норм, а і з принципів. Тому «судове тлумачення положень Конвенції є необхідним уже для встановлення межі між правовою нормою та декларацією у змісті відповідного положення Конвенції» [9, с. 69]. У пунктах 47, 48 Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень, з одного боку, визнається право тлумачити закон, застосовуючи принципи тлумачення, прийняті в національному і міжнародному праві, натомість встановлюється вимога до судів сприяти правовій визначеності. Для забезпечення правової визначеності рекомендується орієнтуватись на судовий прецедент в країнах *common law* або на судову практику в країнах континентального права [10, с. 353].

Слід зазначити, що герменевтика обмежує розуміння результатом інтерпретації, що підтверджується й правотлумачною діяльністю Суду.

Так, у рішенні у справі *Johnston and Others v. Ireland* від 18 грудня 1986 р. з цього приводу Європейський суд зазначав: «Суд не може «витагувати» з Конвенції через поширювальне її тлумачення право, що не було в неї первісно закладене» [11]. У рішенні у справі «Бендерський проти України» від 15 листопада 2007 р. ЄСПЛ наголосив, що «відповідно до практики, яка відображає принцип належного здійснення правосуддя, судові рішення мають достатньою мірою висвітлювати мотиви, на яких вони базуються. Межі такого обов'язку можуть різнитися залежно від природи рішення та мають оцінюватись в аспекті обставин кожної справи» [12].

Слід зазначити, що питання принципів тлумачення Європейським судом Конвенції і протоколів до неї в науці міжнародного права досліджено недостатньо. Так, окремі його аспекти досліджувалися, зокрема, в працях К. Алісієвич, В. Бергера, Р. Берхарда, Джей Джей Мерріллза, Дж. Макбрайда, Т. Дудаш, Р. Познера, Р. Давіда, К. Жоффре-Спінозі, В. Туманова та інших.

Європейським судом розроблена система принципів тлумачення Конвенції і протоколів до неї, яку можна визначити як сукупність найбільш загальних правил, що відповідають об'єкту і цілям Конвенції та протоколів до неї. Зазначене впливає, зокрема, із рішення ЄСПЛ у справі *Jassa v. Switzerland* від 10 березня 1991 р., в якому Суд зазначив, що «об'єкт і цілі Конвенції як договору про колективні гарантії прав людини закликають до тлумачення і застосування її положень з урахуванням її особливого характеру і таким чином, щоб її вимоги виявилися конкретними та дієвими». До принципів тлумачення Конвенції і протоколів до неї належать: 1) принцип ефективного тлумачення; 2) принцип еволюційного тлумачення; 3) принцип об'єктивного тлумачення; 4) принцип забезпечення правової визначеності; 5) принцип автономності тлумачення; 6) принцип пропорційності та балансу інтересів; 7) принцип забезпечення свободи національного розсуду.

Здійснюючи тлумачення відповідних положень ЄКПЛ стосовно обставин конкретної справи Суд при застосуванні Конвенції та протоколів до неї, застосовуючи при цьому розроблені ним правові стандарти, керується загальними правилами тлумачення норм права; правилами тлумачення норм міжнародних договорів, що дістали відображення у Віденській конвенції про право міжнародних

---

договорів; розробленими власне Судом спеціальними принципами тлумачення Конвенції і протоколів до неї, а також у певних випадках – іншими міжнародно-правовими актами з прав людини та практикою їх застосування міжнародними судовими органами, а також законодавством відповідної держави, як правило – відповідача у справі.

Так, в рішенні у справі *Golder v. the United Kingdom* від 21 лютого 1975 р. Суд аргументував необхідність застосування вимог ст.ст. 31–33 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., хоча ця Конвенція на момент розгляду справи не набула чинності. Але ця Конвенція містила правила тлумачення, прийняті у міжнародному праві. У рішеннях у справах *Loizidou v. Turkey* від 18 грудня 1996 р. та *Al-Adsani v. the United Kingdom* від 21 листопада 2001 р. Суд зазначив, що він має брати до уваги будь-які доречні правила міжнародного права та визначати відповідальність держави згідно з керівними принципами міжнародного права, зважаючи, однак, на особливий характер Конвенції як договору з прав людини.

Слід зазначити, що національне законодавство країн для Суду не є визначальним. При розгляді конкретної справи правові стандарти Суду можуть не співпадати з положеннями законодавства держав – учасниць Конвенції. У таких випадках такі держави повинні здійснювати заходи щодо приведення національного законодавства та судової практики у відповідність з вимогами Конвенції та практикою ЄСПЛ. У ст. 1 Закону України від 17 липня 1997 р. «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до неї» зазначено, що Україна повністю визнає на своїй території дію ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикції Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. Таким чином, Україною взято на себе зобов'язання щодо дотримання і захисту прав і свобод людини у розумінні їх Європейським судом. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [13].

Необхідність підвищення ефективності судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні обумовлює подальше вдосконалення

юрисдикції ЄСПЛ. Важливим кроком на цьому шляху є підписання Україною та подальша ратифікація Протоколу № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо розширення компетенції Європейського суду стосовно надання консультативних висновків з принципових питань, що стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених у Конвенції та протоколах до неї, за зверненням вищих судів Високих Договірних Сторін [14, с. 34]. Історія створення цього міжнародно-правового акту пов'язана з роботою Брайтонської конференції, під час роботи якої держави-члени вказували на необхідність запровадження в Конвенції додаткового повноваження ЄСПЛ щодо підготовки та надання таких висновків. Зазначена процедура схожа на процедуру преюдиціального запиту (*renvoi prejudiciel*), яка існує в праві Європейського Союзу і дозволяє національному суду держави ЄС звертатись із запитом до Суду Європейських співтовариств про тлумачення європейського права в контексті розгляду тієї чи іншої справи. При поданні на ратифікацію цього Протоколу необхідно враховувати, що відповідно до ч. 7 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» його виконання потребує внесення змін та доповнень до чинних законів України з питань організації та здійснення судової процесуальної діяльності, зокрема до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», КПК України, ЦПК України та інших процесуальних законів.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Шевчук С.В. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – К.: Реферат, 2006.
2. Васьковський Е.В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. – М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002.
3. Гадамер Х.-Г. Истина и метод: Основы философской герменевтики: пер. с нем. / Общ. ред. и вступ. ст. Б.Н. Бессонова. – М.: Прогресс, 1988.
4. Gadamer H. Truth and Method. – New York: Crossroads, 1982.
5. Колодій А.М. Герменевтика юридична. Законодавча база [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http:// www.zakony.com.ua/judicial.html?catid=37240](http://www.zakony.com.ua/judicial.html?catid=37240)

- 
6. Давид Р., ЖофFRE-Спинози К. Основные правовые системы современности. – М.: Международные отношения, 1998.
  7. *De Jong, Baljet et Van den Brink v. the Netherlands*. Application № 8805/79; 8806/79 (22 May 1984) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57466>
  8. Рішення ЄСПЛ у справі *McCann and Others v. the United Kingdom* від 27 вересня 1995 р.
  9. Новітнє вчення про тлумачення правових актів: Навчальний посібник з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В.Г. Ротань, І.Л. Самсін, А.Г. Ярема та ін.; відп. ред. В.Г. Ротань. – Харків: Право, 2013. – 752 с.
  10. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010.
  11. *Johnston and Others v. Ireland*. Application № 9697/82 (18 December 1986) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57508>
  12. Рішення Європейського суду з прав людини від 15 листопада 2007 р. у справі «Бендерський проти України» // Офіційний вісник України. – 2008. – № 18. – Ст. 535.
  13. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
  14. Базов О. Тлумачення Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод у практиці Європейського суду з прав людини // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2014. – № 4.

**Іван ВОЙТОВИЧ,**  
суддя Херсонського окружного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук

## **Європейські стандарти справедливого суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України**

Метою судової реформи, яка провадиться сьогодні в Україні, є утвердження такого правопорядку, який ґрунтувався б на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення в розумні строки [1]. З огляду на поступово здійснюваний процес адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу досягнення цієї мети неможливе поза врахуванням європейських стандартів справедливого суду.

Термін «європейські стандарти справедливого суду» значною мірою є умовним, оскільки вказує лише на тенденцію до наближення національного законодавства кожної європейської країни, у тому числі України, до вимог законодавства Європейського Союзу, проте не враховує як відмінності у правовому регулюванні адміністративно-процесуальних відносин у національному законодавстві, так і специфіку адміністративного судочинства у країнах романо-германської та англосаксонської правових систем. У цьому контексті М.А. Філатова обґрунтовано зазначає, що «термін «європейські стандарти» відображає скоріше приналежність до певного ціннісного вибору в цивілізаційному процесі, визначається загальною історичною долею європейських країн, подібністю політичних, економічних і культурних передумов формування сучасних судових процедур» [2].

Водночас термін «європейські стандарти справедливого суду» є усталеним у сучасній теорії адміністративного судочинства та може застосовуватися як узагальнена назва системи закріплених у законодавстві Європейського Союзу правових норм, що встановлюють права особи в адміністративному судочинстві та гарантують їх реалізацію, а також сформованих на їх основі правових звичаїв.

---

В юридичній літературі поняття та система європейських стандартів справедливого суду традиційно пов'язуються зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., буквальне тлумачення якої свідчить про застосовність закріплених нею стандартів виключно до цивільного та кримінального судочинства. Водночас дослідження сформованої Європейським судом з прав людини практики дозволяє стверджувати про можливість застосування ст. 6 Конвенції й в адміністративному судочинстві.

Так, у п. 60 рішення у справі «Доймеланд (*Deumeland*) проти Федеративної Республіки Німеччина» від 29 травня 1986 р. Суд зазначив, що «відповідно до встановленої практики Суду поняття «цивільні права та обов'язки» не може тлумачитися виключно в аспекті внутрішнього права держави-відповідача... Стаття 6 охоплює не тільки приватноправові спори у традиційному розумінні, тобто спори між фізичними особами або між приватною особою і державою, тією мірою, якою остання виступає як суб'єкт цивільного права, а не як носій публічної влади. Характер законодавства, яке визначає, як питання буде вирішено, ... та орган влади, наділений компетенцією з такого питання..., не мають істотного значення, останній може бути «загальним судом», «адміністративним органом» тощо... Значення має тільки характер спірного права...» [3].

У п. 27 рішення у справі «Феррадіні (*Ferrazzini*) проти Італії» від 12 липня 2001 р. Суд відзначив, що «за п'ятдесят років, що минули з часу прийняття Конвенції, відносини між особою та державою набули очевидного розвитку в багатьох сферах, при цьому державне регулювання дедалі більше поширюється у сфері приватноправових відносин. Це спонукало Суд зробити висновок, що провадження, які за національним правом класифікуються як частина «публічного права», можуть підпадати під сферу застосування «цивільної» частини ст. 6, якщо підсумок розгляду відповідної справи має вирішальне значення для приватних прав і обов'язків, коли йдеться, наприклад, про продаж землі, управління приватною клінікою, майнові інтереси, надання адміністративного дозволу стосовно умов професійної практики чи ліцензії на обслуговування алкогольними напоями... Крім того, дедалі більше втручання держави у сферу повсякденного життя людини, наприклад у питання її соціального захисту, вимагають від Суду аналізу наявності характеристик публічного права і приватного права перед

тим, як робити висновок про класифікацію заявленого права як «цивільного»...» [4].

Виведення європейських стандартів адміністративного судочинства виключно з положень ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. є необґрунтованим, оскільки за такого підходу відкидаються положення ст.ст. 13 і 46 Конвенції та інших міжнародно-правових актів і прецедентна практика Європейського суду з прав людини, чим істотно звужується система вказаних стандартів. На це неодноразово зверталася увага у теорії адміністративного судочинства. Учені обґрунтовано вказували на те, що, по-перше, стандарти Конвенції є мінімальним рівнем забезпечення прав особи у судовому процесі [5]; по-друге, крім Конвенції, існують безліч документів різних європейських органів, які відображають, з одного боку, поступовий процес формування загальноєвропейської системи стандартів у галузі прав людини, а з іншого – досягнення європейської правової думки, яка, безперечно, є основним джерелом натхнення та ідей для діяльності європейських наднаціональних органів і підходів, які ними формуються [6]; по-третє, важливим є врахування досвіду правових систем окремих європейських держав, оскільки він є цікавим в аспекті його впливу на еволюцію європейських стандартів адміністративного процесу та практики їх втілення у національному законодавстві, національній судовій практиці та правовій доктрині [7].

Системний аналіз ст.ст. 6, 13 і 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., міжнародно-правових актів Ради Європи і практики Європейського суду з прав людини до числа європейських стандартів справедливого суду, що підлягають застосуванню в адміністративному судочинстві, дозволяє віднести: 1) право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; 2) право на доступ до суду; 3) право на справедливий судовий процес, яке містить у собі дві групи гарантій: інституційні (розгляд адміністративної справи судом, створеним на підставі закону; незалежність, неупередженість і компетентність суду) та процесуальні (справедливість і публічність розгляду справи; її розгляд упродовж розумного строку; процесуальна рівноправність сторін); 4) обов'язкова сила рішень та їх виконання.



Підсумовуючи викладене, потрібно відзначити, що європейські стандарти справедливого суду становлять собою систему закріплених у законодавстві Європейського Союзу правових норм, що встановлюють права особи в адміністративному судочинстві та гарантують їх реалізацію, а також сформованих на їх основі правових звичаїв. Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. підлягає розширеному тлумаченню, з урахуванням, зокрема, прецедентної практики Європейського суду з прав людини. У зв'язку з цим, по-перше, європейські стандарти адміністративного судочинства не можуть зводитися виключно до положень ст. 6 Конвенції, оскільки це призводить до істотного звуження їх системи, а, по-друге, обґрунтованим є їх застосування в адміністративному судочинстві України.

### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>
2. Стандарты справедливого правосудия (международные и национальные практики) / Кол. авт.; под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.: Мысль, 2012. – С. 34.
3. Решение Европейского суда по правам человека от 29 мая 1986 г. по делу «Доймеланд (*Deumeland*) против Федеративной Республики Германии» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461477/2461477.htm>
4. Рішення Європейського суду з прав людини від 12 липня 2001 р. у справі «Феррадзіні (*Ferrazzini*) проти Італії» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=442>
5. Андруневчин О.М. Європейські стандарти захисту прав і свобод громадян та їх застосування в адміністративному судочинстві України // Науковий вісник ЛДУВС. – 2009. – № 4. – С. 143.

6. Стандарты справедливого правосудия (международные и национальные практики) / Кол. авт.; под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.: Мысль, 2012. – С. 33.
7. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу // Юридичний журнал. – 2005. – № 11 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2014>

*Діана ГНАП,  
суддя Хмельницького окружного  
адміністративного суду*

## **Доступ до правосуддя в адміністративному процесі за стандартами рішень Європейського суду з прав людини**

У сучасному суспільстві, заснованому на принципі верховенства права, одним із основоположних є право на суд. Проявом цього права є забезпечена можливість кожної особи звернутися до суду. В аспекті адміністративних справ це право полягає в тому, що кожен, хто вважає, що втручання влади у здійснення його права є незаконним, повинен мати можливість подати відповідну заяву до суду.

Статтю 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) гарантується право на справедливий і публічний розгляд справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо прав та обов'язків цивільного характеру [1].

У переважній більшості справ, розглянутих Європейським судом з прав людини по суті, констатувалося порушення ст. 6 Конвенції. Зокрема, на кінець 2014 р., з понад 4700 заяв, які були подані проти України та розглянуті Судом по суті, стосовно щонайменше 4000 заяв було встановлено порушення ст. 6 Конвенції. Зазначений факт не лише підриває авторитет судової галки влади, а й негативно впливає на розбудову правової держави та утвердження верховенства права в Україні. Цей досвід слід враховувати, застосовувати та удосконалювати як у практичній роботі суддів, так і в законодавчому процесі. Україні необхідно активніше застосовувати на практиці норми і принципи міжнародного права.

Право на справедливий судовий розгляд охоплює і право кожного на доступ до правосуддя. У доктрині Європейського суду з прав людини та його практиці «право на суд» охоплює три основні елементи: 1) наявність «суду», який встановлений відповідно до закону і відповідає вимогам незалежності і неупередженості; 2) наявність у суду достатньої

компетенції для вирішення всіх аспектів спору чи обвинувачення, до яких застосовується ст. 6 Конвенції; 3) особа повинна мати доступ до такого суду [2]. Так, вирішуючи справу «Голдер проти Великої Британії», ЄСПЛ вперше дійшов висновку, що власне конструкція ст. 6 Конвенції виглядала б безглуздою та неефективною, якби вона не захищала право на те, що справа взагалі буде розглядатися [3].

КАС України також закріплює та гарантує проголошене ст. 6 Конвенції право, а саме те, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена. (ст. 6 Кодексу) [4, с. 8].

У практиці Європейського суду з прав людини чітко визначився підхід, згідно з яким особі має забезпечуватися можливість звернутися до суду для вирішення певного питання, і держава не повинна запроваджувати правові або чинити неправові перешкоди здійсненню цього права.

Аналізуючи практику Європейського суду з прав людини, можна зробити висновок, що в рішеннях також наголошується, що право на доступ до суду, закріплене в Конвенції, не є абсолютним – воно може зазнавати допустимих обмежень і потребує врегулювання на законодавчому рівні.

Такі обмеження встановлені, зокрема, ч.ч. 2, 3 ст. 6 Конвенції, а саме стосовно того, що органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, можуть звертатися до суду у випадках, встановлених законом. Тобто це право не є безумовним, а реалізується відповідно до нормативного документу, що закріплює право звернення до суду.

Право на доступ до суду може бути також обмежене з метою забезпечення ефективного функціонування судової системи, що охоплює часові обмеження, фінансові витрати, вимоги щодо оформлення звернення тощо.

---

У справі «Мушта проти України» через затримку з надходженням копії рішення апеляційної інстанції заявниця пропустила строк на касаційне оскарження. Верховний Суд України відмовив в поновленні строку оскарження, не обґрунтувавши свою відмову. Європейський суд вказав на порушення, що полягало в тому, що застосування відповідних процесуальних обмежень не враховувало конкретної ситуації заявниці. Європейський суд зауважив, що ані заявниця, ані її представник не були присутні при винесенні рішення апеляційним судом, і тому цей суд мав надіслати їм копію цього рішення протягом п'ятиденного строку. Строк, упродовж якого заявники чекали на копію рішення, мав бути, відповідно, продовженням строку для подання касаційної скарги. Також Європейський суд взяв до уваги, що заявниця і її представник діяли швидко і відповідно до ситуації, та що строк був пропущений не з їх вини [5].

Тобто Європейський суд вказує, що застосовуючи часові обмеження щодо подання процесуальних документів, слід чітко враховувати всі чинники, що вплинули на порушення строків.

Рішення ЄСПЛ у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України» стосувалось пенсійних спорів колишніх військовослужбовців, розглянутих першою та апеляційною інстанціями в порядку цивільного судочинства. Касаційні скарги, подані відповідно до вказівок у рішеннях апеляційних судів до Верховного Суду України у двомісячний термін, були передані на розгляд Вищого адміністративного суду України, який відмовив у їх розгляді, оскільки місячний термін, який застосовувався за КАС України, був пропущений. Європейський суд вирішив, що за таких умов обмеження права на доступ було застосовано непропорційно [6].

Згадана ситуація була пов'язана зі складністю встановлення підсудності певних категорій справ у зв'язку з набранням чинності з 1 вересня 2005 р. КАС України. Деякі касаційні скарги взагалі залишались нерозглянутими.

Разом з тим важливо розуміти, що ст. 6 Конвенції покладає на національні суди обов'язки, перевірка дотримання яких Європейським судом може включати – опосередковано – оцінку рішення національних судів по суті. Зважаючи на це положення суди мають обґрунтовувати свої рішення.

Європейським судом також зафіксовано випадки, коли українські суди взагалі не відповідали на скарги заявників. Так, у справі «Плахтєєв та Плахтєєва проти України» заявники звернулись з позовом про відшкодування шкоди, завданої незаконною конфіскацією їх автомобіля та вантажу, до місцевого суду та податкового органу. Апеляційний суд відмовив у прийнятті позовної заяви, оскільки суд не може бути відповідачем у справі. Проте заявники не отримали жодної відповіді на частину позову, яка стосувалась податкового органу. У цій справі Суд прямо встановив порушення права на доступ до суду [7].

Доступ до суду включає не лише можливість подати заяву до суду. Йому кореспондує обов'язок суду розглянути справу по суті з винесенням остаточного рішення, яке підлягає обов'язковому виконанню.

Необхідно також зауважити, що Європейським судом було виявлено деякі недоліки національного процесуального законодавства.

Зокрема, у справі «Воловік проти України» Європейський суд установив порушення ст. 6 Конвенції через відсутність у правовій системі України (на момент розгляду справи національними судами у 2003 р.) гарантій від можливих відмов щодо передачі апеляційної скарги до апеляційного суду. Європейський суд зазначив, що судам першої інстанції було надано неконтрольоване повноваження приймати рішення про те, чи можна передавати апеляційну скаргу на рішення цього самого суду до суду вищої інстанції [8].

Таким чином, судам обов'язково слід застосовувати практику Європейського суду з прав людини, а також враховувати всі чинники, які б могли гарантувати дотримання принципу верховенства права. Це значно зміцнить рівень довіри до судової гілки влади та поліпшить якість правосуддя.

## **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.

- 
2. Рум'янцева В.В. Поняття «безсторонній і незалежний суд» в сенсі § 1 статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/1955>
  3. Рішення Європейського суду з прав людини від 21 лютого 1975 р. у справі «Голдер (*Golder*) проти Сполученого Королівства» / Ліга: Закон Еліт 9.1.2, 2015.
  4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
  5. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 жовтня 2010 р. у справі «Мушта проти України» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 64. – Ст. 2525.
  6. Рішення Європейського суду з прав людини від 21 грудня 2010 р. у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України» // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2013. – № 3.
  7. Рішення Європейського суду з прав людини від 12 березня 2009 р. у справі «Плахтєєв та Плахтєєва проти України» // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2011. – № 1.
  8. Рішення Європейського суду з прав людини від 6 грудня 2007 р. у справі «Воловік проти України» // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2011. – № 1.

**Роман ГОЛОБУТОВСЬКИЙ,**  
голова Дніпропетровського окружного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук

## **Стандарти справедливого суду та незалежний суд під час здійснення адміністративного судочинства**

Судді при здійсненні правосуддя є незалежними і підкоряються лише закону (ч. 2 ст. 126 Конституції України) [1].

У свою чергу положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначають основні засади організації та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд [2].

Проблеми недоторканності суддів у своїх працях досліджували такі вчені, як В.Б. Аверьянов, В.Т. Маляренко, О.М. Нечитайло, Д.М. Притика, П.П. Пилипчук, А.О. Селіванов, М.І. Смокович, В.В. Сердюк та інші.

Питання, що виникають у судовій системі, повинні сприйматися у контексті інших проблем, існуючих у сучасному українському суспільстві. З одного боку, суддя – такий самий громадянин, як і інші, а тому неврегульованість меж дії поняття «недоторканність суддів» може ставити особу судді у привілейований стан порівняно з іншими громадянами, що суперечитиме ст.ст. 21, 24 Конституції України, згідно з якими усі люди мають рівні конституційні права і свободи та рівні перед законом. З іншого, встановлення додаткових гарантій недоторканності суддів зумовлене тими негараздами, що існують поруч із кожним громадянином [5].

Однак ані Конституція, ані закони України не розтлумачують у повному обсязі, що саме слід розуміти під недоторканністю суддів. Статті 48, 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» містять лише окремі загальні положення – щодо незалежності та гарантій суддівської недоторканності.



---

Проблемним питанням залишається порушення кримінального провадження щодо судді. Суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу чи установи, крім суду [2].

Варто зазначити, що Венеціанська комісія завжди критично ставилася до обсягу імунітету суддів, заявляючи, що «дуже сумнівно, що потрібен такий широкий імунітет для суддів, як для депутатів – потрібен лише обмежений функціональний імунітет для суддів стосовно арешту, тримання під вартою та інших кримінальних процедур, які втручаються в роботу суду». Такий функціональний імунітет має виключати кримінальну відповідальність за ненавмисні помилки, допущені під час відправлення правосуддя [6].

Відомий європейський експерт у галузі судоустрою Дж. Оберто відзначав, що «у західній традиції немає таких гарантій, і міжнародні документи їх також не передбачають. Так, наприклад, в Італії, Франції, Іспанії та Німеччині судді несуть відповідальність за свої вчинки відповідно до кримінального та цивільного законодавства так само, як й інші громадяни». Додаткові гарантії недоторканності суддів більш притаманні східноєвропейським країнам. Водночас, враховуючи українські реалії, Дж. Оберто констатує необхідність подібних норм: «У суспільствах, де повага до суддів та їхньої незалежності ще не так глибоко вкорінена, доцільним є такий додатковий захист представників судової гілки влади» [4].

Висловлюється думка щодо припинення імунітету судді в разі затримання його на місці вчинення злочину. Разом із тим звертається увага на потребу ретельного опрацювання і докладної законодавчої регламентації підстав, порядку і суб'єктів затримання судді на місці вчинення злочину. У іншому разі, беручи до уваги суттєві відмінності складів злочинів, низький рівень правової культури і суперечливу практику функціонування правоохоронних органів, з боку останніх можуть мати місце різні інсценування чи провокації з метою створення умов для затримання судді [3, с. 25–26].

«Складність полягає, скоріш, у визначенні того, що є неналежним впливом, а також у встановленні необхідного балансу між, наприклад, необхідністю захищати судовий процес від спотворення і впливу з боку політичних сил, преси та інших джерел і інтересами гласного

обговорення питань публічного значення в суспільному житті й у вільній пресі. Судді повинні усвідомлювати, що вони є публічними особами, і що їм не слід бути надто вразливими» (п. 63 Висновку № 3 КРЕС).

Також варто зазначити, що ч. 1 ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановила, що здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. А ч. 1 ст. 47 Закону передбачає, що суддя в своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. У 2011 р. 54 народних депутатів унесли конституційне подання щодо визнання вказаних положень неконституційними. На думку народних депутатів України, наведені положення допускають можливість законного втручання, впливу чи тиску у здійсненням суддею правосуддя.

Рішенням Конституційного Суду України у справі № 1-8/2011 наголошено, що відповідно до ч. 2 ст. 126 Конституції України забороняється вплив на суддів у будь-якій спосіб. Цими положеннями Закону лише конкретизовані форми неприпустимого впливу на суд під час здійснення правосуддя.

Уточнене формулювання у Законі конституційного принципу незалежності судів та суддів не є його звуженням, тому що вказана норма застосовується у системному зв'язку з положеннями ч. 2 ст. 126 Конституції України з урахуванням верховенства конституційних норм і принципу їх прямої дії.

Як свідчить інформація щодо звернень громадян зі скаргами до Європейського суду, поняття «справедливий суд» може тлумачитись у багатьох аспектах.

У п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод закріплена така фундаментальна гарантія, як незалежність та безсторонність судової влади. Слід зазначити, що Європейський суд у багатьох справах визначав принципи, за якими суд можна визнавати безстороннім.

Цікавою є практика Європейського суду у питаннях незалежності судової влади України; вони були розглянуті у справі «Совтрансавто-

---

Холдинг проти України». Рішення ЄСПЛ у цій справі створило прецедент, що має подальший вплив на практику розгляду справ як українського судочинства, так і власне Європейського суду.

У цій справі заявник наполягав на тому, що незаконне збільшення частки капіталу в акціонерному товаристві мало наслідком втрату заявником контролю за діяльністю підприємства та його майном.

Заявник наголошував, що його справа не була розглянута справедливо та протягом розумного строку незалежним і безстороннім судом. Він також скаржився на відсутність відкритого слухання при розгляді його справи.

У своєму рішенні Європейський суд проаналізував діяльність господарських судів України, у тому числі Вишого господарського суду України, під час розгляду справи, у якій стороною виступало російське підприємство «Совтрансавто-Холдинг», і констатував, що суди допустили порушення права юридичної особи на справедливий судовий розгляд справи, який мав також вплив на право власності заявника.

Європейський суд з прав людини звернув увагу на процедуру внесення протесту як на таку, що не відповідає принципу юридичної визначеності. Також Суд висловив свою стурбованість щодо різних та часто суперечливих підходів до застосування та тлумачення внутрішнього законодавства українськими судовими органами. Суд звернув увагу на численні випадки втручання українських органів державної влади найвищого рівня в судове провадження в цій справі.

ЄСПЛ дійшов висновку, що втручання, з огляду на його зміст та спосіб здійснення, було таким, що суперечило поняттю «безсторонній і незалежний суд» в сенсі ст. 6 § 1 Конвенції.

Таким чином, забезпечення реалізації гарантій незалежності суддів, а саме: спосіб призначення суддів на посади, їх незмінюваність, рівність у межах судової гілки влади, виключення неналежного зовнішнього впливу, а також справедлива організація фінансування усуватиме можливість порушення ст. 6 § 1 Конвенції.

Переконали, що подальше здійснення судово-правової реформи послідовно і безперервно вдосконалюватиме та впроваджуватиме нові європейські стандарти незалежності судів.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
3. Борко А.Л. Правові гарантії професійної діяльності суддів в Україні // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 24–30.
4. Висновок експерта Ради Європи Дж. Оберто щодо Концепції удосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minjust.gov.ua/file/2623>
5. Сердюк В.В. Недоторканність суддів та її значення для здійснення правосуддя // Юридичний вісник України. – 2008. – № 18.
6. Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ухвалений Венеціанською комісією на 82-ому пленарному засіданні 12–13 березня 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://sc.gov.ua/ua/visnovki\\_jevropejskoji\\_komisiji\\_za\\_demokratiju\\_cherez\\_pravo\\_venecianskoji\\_komisiji.html](http://sc.gov.ua/ua/visnovki_jevropejskoji_komisiji_za_demokratiju_cherez_pravo_venecianskoji_komisiji.html)
7. Рішення Європейського суду з прав людини від 25 липня 2002 р. у справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України» (заява № 48553/99) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/980\\_043](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/980_043)

---

**Лариса ТРОФІМОВА,**  
суддя Черкаського окружного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук

## **Про важливість вивчення і застосування стандартів захисту прав людини**

Професіоналізм і процес його безперервного вдосконалення – одне із завдань і відповідальна мета згідно із Стратегічним планом розвитку судової влади України на 2013–2015 роки. Метою Стратегії на 2015–2020 роки є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям та стандартам захисту прав людини.

З метою вдосконалення правових та організаційних засад, створення дієвого механізму всебічного забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина Президентом України 15 жовтня 2014 р. був виданий Указ № 811/2014 «Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини». 21 вересня 2015 р. за «круглим столом» Національну стратегію у сфері прав людини було презентовано.

Як відомо, кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення (ст. 6 ЄКПЛ). Довіра до судової влади залежить від упевненості громадськості у чесності, незалежності, неупередженості, справедливості суддів, дотримання стандартів відправлення правосуддя та поваги до рішень судів як мірила ефективності відновлення порушеного права. У справедливій системі судочинства необхідно ставитися з повагою та справедливістю не тільки до всіх осіб, які постають перед судом, а й до оцінки роботи суддів та рішень суду.

Під поняттям «стандарт» розуміються ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель (приклад, єдина типова форма, мірило, зразок, якому повинно задовольняти що-небудь за своїми ознаками; норма, еталон, що приймаються за вихідні, для порівняння з ними інших подібних об'єктів) та/або принципи, вироблені міжнародними (регіональними) організаціями, нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнанням органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній сфері.

Класифікувати стандарти суддівської діяльності та поведінки можна за низкою критеріїв: залежно від джерела їх закріплення – ті, що закріплені у міжнародних (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Основні принципи незалежності судових органів, Європейська хартія про статус суддів тощо) та національних актах (Конституція України, процесуальні кодекси, Кодекс професійної етики судді, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» тощо); залежно від сфери регулювання – ті, що стосуються професійної діяльності; що регулюють позаслужбову діяльність і поведінку, а також загальні, що опосередковано регулюють як професійну, так і позаслужбову діяльність і поведінку суддів, визначаючи необхідні для суддівської роботи моральні, етичні якості.

Стандарти, що стосуються позаслужбової поведінки і діяльності, виокремлюються не випадково. Адже відокремити суддів від їх справ, не пов'язаних із професійними функціями, неможливо і нерозумно: вони не повинні бути ізольовані від суспільства, в якому живуть. До загальних стандартів належать такі, що визначають і встановлюють необхідні для заняття суддівською діяльністю моральні якості (чесність, неупередженість, порядність, гуманізм тощо (можливо, варто говорити й про низку етичних якостей – манери поведінки тощо).

Розмежування стандартів за сферою регулювання має дещо умовний характер, оскільки вони взаємопов'язані. Вироблення їх здійснюється з урахуванням ролі суддів у суспільстві, особливостей їх соціального становища. Особлива місія суду і суддів у суспільстві обумовлює

---

соціальну роль носіїв судової влади. Суддя повинен брати участь у запровадженні та реалізації високих стандартів поведінки й особисто їх дотримуватися задля збереження доброчесності суду.

Практика засвідчує, що всі судові реформи в Україні починаються з «реорганізації судової системи», тобто спочатку утворюються нові спеціалізовані ланки судів, потім змінюються їх компетенція та повноваження, а закінчується все тим, що новоутворені ланки через певний час ліквідуються. При реформуванні судової гілки влади у нашій країні необхідно враховувати міжнародні стандарти правосуддя, вимоги суспільства, а також існуючі найбільш якісні моделі правосуддя, які довели свою ефективність та працездатність.

Як зазначено у постанові Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. № 8 «Про незалежність судової влади» суди та судді у своїй діяльності не завжди керуються виключно Конституцією та законами України, піддаються протиправному впливу посадових осіб органів державної влади, суб'єктів політичної діяльності, допускають безкарне втручання у вирішення судових справ, що завдає істотної шкоди демократичному конституційному ладу, правам і свободам громадян, інтересам суспільства та держави. Совість, чесність, честь, гідність, професіоналізм є головними моральними орієнтирами у відправленні правосуддя. Честь судді виявляється в сукупності, зокрема, таких якостей, як здатність самостійно приймати рішення та гідно відповідати за результат такого рішення, репутація, добре ім'я, особистий авторитет, вірність присязі та даному слову, сприйнятим і втіленим у життя моральним чеснотам.

Важливу роль у формуванні стандарту незалежності та безсторонності суду відіграє практика ЄСПЛ. У прецедентних рішеннях за ст. 6 Конвенції, які визначають стандарт незалежного та неупередженого суду (див. рішення у справах «Кемпбелл та Фелл проти Сполученого Королівства», «П'єрсак проти Бельгії», «Морріс проти Сполученого Королівства» тощо) зазначено, що загальна формула незалежності суду вимагає його незалежності від виконавчої влади та від сторін. Вимога безсторонності (неупередженості) суду частково перетинається з принципом незалежності, зокрема незалежності від сторін у справі. При цьому незалежність є необхідною попередньою умовою для досягнення об'єктивності.

Позиція ЄСПЛ: «Не можна вважати втручання законним, якщо юридичні повноваження виконавчої влади виражаються в термінах необмеженої влади. Закон повинен указувати межі будь-яких повноважень компетентної влади і способів їх здійснення. Закон повинен з достатньою ясністю і з урахуванням законної мети конкретного заходу надавати особі необхідний захист від свавільного втручання» (див. рішення у справі *Malone v. The United Kingdom* (1984)).

Держави мають позитивне зобов'язання із забезпечення процедурних гарантій від свавілля як умови обґрунтованості втручання у права, що захищаються ЄКПЛ. Щоб втручання було визнано «необхідним у демократичному суспільстві», воно повинно обґрунтовуватися «гострою соціальною необхідністю». Причини, що наводяться внутрішніми судами для обґрунтування оскаржуваних заходів, повинні бути достатніми і стосуватися справи (див. рішення у справі *Olsson v. Sweden* (1988)).

З метою продовження поглибленого вивчення стандартів захисту прав людини важливо активно використовувати різні форми навчання, зокрема за участі Національної школи суддів України (дистанційні курси, аналіз суддівських помилок, можливість онлайн консультацій з судами касаційної інстанції), і не тільки у колі правників, а й серед школярів, студентів, журналістів, науковців, усіх заінтересованих осіб.

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248490054&cat\\_id=247229077](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248490054&cat_id=247229077)
2. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://glavred.info/politika/zhit-po-zakonom-tolpy-ili-pochemu-molchat-sudi-313055.html>
3. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/mizhnarodni-principi-ta-standarti-pravosuddya.html>



**Тетяна ЧУБАР,**  
суддя Черкаського окружного  
адміністративного суду

## Стандарти справедливого суду

Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно.

З цієї норми можна виокремити такі складові «справедливого суду»: доступ до суду; незалежний та неупереджений (безсторонній) суд; суд, встановлений законом; розумний строк розгляду справи; публічність розгляду справи; обґрунтованість рішення суду; виконання судових рішень; юридична визначеність. Розгляньмо їх докладніше.

**Доступ до суду.** Європейський суд з прав людини в рішенні «Голдер (Golder) проти Сполученого Королівства» зазначив, що право доступу до суду є одним із невід'ємних складових права, встановленого п. 1 ст. 6 Конвенції, адже остання гарантує кожній особі право на розгляд в суді будь-якого спору, що стосується її цивільних прав та обов'язків. Складно собі уявити, щоб положення п. 1 ст. 6 Конвенції містили докладний опис наданих сторонам процесуальних гарантій у цивільних справах, не захищаючи насамперед те, що дає можливість практично користуватися такими гарантіями, – доступ до суду. Пункт 1 ст. 6 Конвенції визнає «право на суд», де право доступу, яке розуміється як можливість ініціювати судове провадження у цивільних справах, становить лише один з аспектів. До цього слід додати гарантії п. 1 ст. 6 Конвенції, які стосуються також організації та складу суду та провадження у справі.

Водночас право доступу до суду не є абсолютним і може підлягати обмеженням; їх накладення дозволене за змістом (їдеться, зокрема, про умови прийнятності заяви/скарги). Проте такі обмеження повинні застосовуватись з легітимною метою та повинні зберігати пропорційність між застосовуваними засобами та поставленою метою (рішення «Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі»).

Окремо Європейський суд з прав людини зазначає, що для того, щоб «цивільний» аспект п. 1 ст. 6 Конвенції був застосовним, має існувати спір щодо «права», яке можна небезпідставно назвати таким, що визнане національним законодавством, незалежно від того, чи захищене це право Конвенцією. Спір має бути дійсним та серйозним; він може стосуватися не лише фактичної наявності права, а й меж і способу його здійснення; нарешті, результат провадження має бути безпосередньо вирішальним для зазначеного права, при цьому самих лише опосередкованих зв'язків або непрямих наслідків не достатньо для застосування п. 1 ст. 6 Конвенції. У зв'язку з цим характер законодавства, що встановлює порядок вирішення зазначеного питання (цивільне, господарське, адміністративне), та характер органу влади, до повноважень якого належить розгляд цього питання (суд загальної юрисдикції, адміністративний орган тощо), не має вирішального значення (справа «Мікаллеф проти Мальти»).

**Незалежний та неупереджений (безсторонній) суд.** Безсторонність, як правило, означає відсутність упередженості та необ'єктивності. Згідно з усталеною практикою Європейського суду з прав людини існування безсторонності для цілей п. 1 ст. 6 Конвенції повинно встановлюватися згідно з: (i) суб'єктивним критерієм, зважаючи на особисті переконання та поведінку конкретного судді, тобто на те, чи мав суддя особисту упередженість, або чи був він об'єктивним у цій справі, та (ii) об'єктивним критерієм, іншими словами, шляхом встановлення того, чи забезпечував власне суд та, серед інших аспектів, його склад, достатні гарантії для того, щоб виключити будь-який обґрунтований сумнів у його безсторонності (справи «Фей проти Австрії» та «Веттштайн проти Швейцарії»). Проте між суб'єктивною та об'єктивною безсторонністю не існує беззаперечного розмежування, оскільки поведінка судді не тільки може викликати об'єктивні побоювання щодо його безсторонності з точки зору стороннього спостерігача (об'єктивний критерій), а й може бути пов'язана з питанням його особистих переконань (суб'єктивний критерій) (справа «Кіпріану проти Кіпру»).

У цьому сенсі, навіть вигляд має певне значення, іншими словами, *«має не лише здійснюватися правосуддя – ще має існувати видимість того, що воно здійснюється»* (справа «Де Куббер проти Бельгії»).

---

Для того, щоб встановити, чи може суд вважатися «незалежним» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції, слід звернути увагу на спосіб призначення його членів і строк їхніх повноважень, існування гарантій проти тиску ззовні, а також на те, чи виглядає орган незалежним (справи «Фіндлей проти Сполученого Королівства», «Брудницька та інші проти Польщі», «Олександр Волков проти України»).

Гарантування «незалежного і безстороннього суду» відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції не обмежується судовою гілкою, накладаючи натомість зобов'язання на виконавчу та законодавчу гілки влади та на інші державні органи поважати і дотримуватися судових рішень, навіть не погоджуючись з ними. Таким чином, повага із боку держави до повноважень судів є невід'ємною передумовою впевненості суспільства в судах і – у ширшому сенсі – у верховенстві права. Для того, щоб це відбувалося, конституційних гарантій незалежності та неупередженості судової гілки влади недостатньо. Ці гарантії мають ефективно впроваджуватися в повсякденну практику та поведінку органів влади. При цьому Суд вважає, що не має значення, чи здійснювало оскаржуване втручання насправді вплив на перебіг розгляду судової справи. Коли виконавча та законодавча гілки державної влади здійснюють втручання, вони тим самим демонструють відсутність поваги до судової гілки влади загалом та дають підґрунтя для виникнення у заявника побоювань щодо відсутності у судів незалежності та неупередженості (справа «Агрокомплекс проти України»).

Крім того, Суд зазначає, що незалежність та неупередженість судів, із об'єктивної точки зору, вимагає, щоб кожен окремий суддя був вільним від неналежного впливу, причому не тільки зовнішнього, а й внутрішнього – з боку власне судової системи. Внутрішня незалежність судової гілки влади означає, що суддям не повинні наказувати та здійснювати на них тиск інші судді або ті особи, які мають адміністративні повноваження у суді (зокрема, голова суду). Відсутність достатніх запобіжних заходів, якими забезпечувалася б незалежність суддів всередині самої судової системи, зокрема від їх судового керівництва, може дати Суду підстави зробити висновок, що сумніви заявника щодо незалежності та неупередженості суду можуть вважатися об'єктивно виправданими (справа «Парлов-Ткалчіч проти Хорватії»).

**Суд, встановлений законом.** Європейський суд з прав людини зазначає, що фраза «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу власне існування «суду», а й передбачає дотримання таким судом певних норм, що регулюють його діяльність (справа «Занд проти Австрії»).

Так, у справі «Сокуренко і Стригун проти України» Європейський суд з прав людини встановив, що Верховний Суд України, скасувавши постанову Вищого господарського суду, міг або повернути справу на новий розгляд до нижчого суду, або припинити провадження у справі; натомість він залишив у силі постанову апеляційного суду, і такі дії не були передбачені Господарським процесуальним кодексом. На думку Європейського суду з прав людини, перевищивши свої повноваження, які були чітко викладені у Господарському процесуальному кодексі, Верховний Суд не міг вважатися «судом, встановленим законом» у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції стосовно оскаржуваного провадження.

**Розумний строк розгляду справи.** Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції кожен має право на судовий розгляд своєї справи упродовж розумного строку. При цьому перебіг строків судового розгляду починається з часу надходження позовної заяви до суду, а закінчується ухваленням остаточного рішення у справі, якщо воно винесене не на користь особи (справа «Скопелліті проти Італії»), або виконанням рішення, ухваленого на користь особи (справа «Папахелас проти Греції»).

Критеріями розумних строків, у свою чергу, є: правова та фактична складність справи; поведінка заявника, а також інших осіб, які беруть участь у справі, інших учасників процесу; поведінка органів державної влади (насамперед суду); характер процесу та його значення для заявника (справи «Світлана Науменко проти України», «Теліга та інші проти України», «Пелісьє та Сассі проти Франції», «Федіна проти України», «Смірнова проти України», «Матіка проти Румунії», «Літоселітіс проти Греції» та інші).

Затримки з вини органів судової влади можуть спричинятися багаторазовим відкладенням розгляду справи, а також направленням справи на новий розгляд з апеляційного суду до судів першої інстанції та переданням справи з одного суду до іншого (справа «Теліга та інші проти України»).

---

**Публічність розгляду справи.** Публічний характер провадження захищає сторони у провадженні від «таємного» відправлення правосуддя – поза громадським контролем; це також є одним із засобів забезпечення довіри до судів як вищої, так і нижчої інстанцій.

Щодо вимоги про публічне проголошення рішень Європейський суд з прав людини зазначив, що у кожному випадку форма публічності, що надається «рішенню» згідно з національним законодавством, повинна визначатися з огляду на особливості відповідного провадження, враховуючи його повноту, та згідно з предметом та метою п. 1 ст. 6 Конвенції (справи «Претто та інші проти Італії» та «Аксен проти Німеччини»).

**Обґрунтованість рішення суду.** Пункт 1 ст. 6 Конвенції зобов'язує суди давати обґрунтування своїх рішень, але це не може сприйматись як вимога надавати докладну відповідь на кожен аргумент. Межі цього обов'язку можуть бути різними залежно від характеру рішення (справа «Руїз Торія проти Іспанії»).

**Виконання судових рішень.** Проголошене п. 1 ст. 6 Першого протоколу до Конвенції «право на суд» було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне судове рішення, що має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній зі сторін. Важко собі навіть уявити, щоб ст. 6 докладно описувала процесуальні гарантії, що надаються сторонам у спорі, а саме: справедливий, публічний і швидкий розгляд, не передбачаючи водночас виконання судових рішень. Отже, для цілей ст. 6 виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «суду» (справи «Горнсбі проти Греції», «Імобільяре Саффі» проти Італії»).

**Юридична визначеність.** Згідно з принципом юридичної визначеності жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою – домогтися повторного розгляду та прийняття нового рішення у справі. Повноваження судів вищого рівня з перегляду мають здійснюватися з метою виправлення судових помилок і недоліків, а не задля нового розгляду справи (справа «Рябих проти Росії»). У разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитись під сумнів (справа «Брумареску проти Румунії»).



---

---

## **СЕСІЯ III**

**Стандарти справедливого суду  
(стаття 6 Конвенції про захист прав  
людини і основоположних свобод)  
(продовження)**

---

---





**Георг ШМІДТ,**  
Президент Адміністративного суду  
м. Трір (Німеччина)

## **Стандарти справедливого судового розгляду в адміністративному судочинстві згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод**

### **Стаття 6 «Право на справедливий суд» ЄКПЛ**

1. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно...

Зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) впливає право особи вимагати правового захисту з боку незалежного, безстороннього (неупередженого) суду із дотриманням зазначених у цій статті процесуальних вимог. Формулювання «цивільних» прав та обов'язків (*civil rights and obligations*), що закріплене в ст. 6 ЄКПЛ, зважаючи на широке її розуміння, підтримане Європейським судом з прав людини, стосується також і правовідносин із носіями владних повноважень, що тягнуть безпосередні наслідки для приватних інтересів. У цьому сенсі йдеться про цілу низку адміністративно-правових спорів у розумінні національного адміністративно-процесуального права.

До заходів тимчасового правового захисту ст. 6 ЄКПЛ може застосовуватись у тому випадку, якщо такі заходи фактично передують прийняттю рішення по суті справи і цим самим також частково стосуються рішення про існування або відсутність відповідних прав та обов'язків. У сфері адміністративного судочинства такі випадки зустрічаються найчастіше, адже саме в галузі будівельного права, в праві публічної служби або в поліцейському праві розпорядження органів державної влади – у разі їх негайного виконання – можуть спричинити істотні та майже невідновні негативні наслідки для особистісної сфери та прав громадянина.

Якщо уважно подивитись на ст. 6 ЄКПЛ, вона вимагає дотримання нижченаведених важливих стандартів.

Суди повинні утворюватися на підставі законів, які також мають врегульовувати питання штатної чисельності суддів, складу колегій з розгляду справ та їх компетенції. Процедура судового розгляду також має регулюватися на законодавчому рівні. Для забезпечення достатньої довіри до органів юстиції мають гарантуватися незалежність суддів та їх безсторонність. Це означає, що суддя – можливо й після іспитового строку – повинен бути незмінний і не може бути переведений без його згоди. Не допускаються випадки зовнішнього впливу з боку виконавчої влади, політичних партій або приватних осіб.

Але неупередженість судді насамперед є обов'язком, покладеним власне на суддю. З іншого боку, для того, щоб він виконував цей обов'язок, уникаючи при цьому корупційних спокус, суддя повинен отримувати гідну оплату його праці.

Разом з тим має існувати система дисциплінарного та кримінального покарання за упереджену поведінку. Навіть непевні прояви схильності представників юстиції до корупції можуть в елементарний спосіб зруйнувати захищені в ст. 6 ЄКПЛ права.

Доступ до суду може ставитися в залежність від дотримання таких важливих процесуальних передумов, як строки або форма звернення. Так само й засоби правового оскарження можуть залежати від дотримання особливих передумов, наприклад таких, як обмеження судової перевірки лише питаннями порушеного права. Більш того, аналізована стаття Конвенції не обов'язково гарантує наявності кількох інстанцій. Але щонайменше в першій інстанції має бути гарантована широка перевірна компетенція суду з точки зору всіх фактичних та правових питань.

Допомога в несенні судових та процесуальних витрат та допомога перекладача у разі відсутності розуміння мови судочинства так само повинні гарантуватися в такому обсязі, щоб неухильно забезпечувався ефективний доступ особи до суду.

---

Існує право вимоги щонайменше на одне усне засідання суду із розгляду справи та на вирішення її судом упродовж розумного строку. Останнє має для Німеччини особливе значення: половина рішень Європейського суду з прав людини проти Німеччини стосуються надто довгого розгляду справ судами, що спричиняє порушення ними вимог ст. 6 ЄКПЛ.

Контроль за справедливістю провадження, який здійснюється згідно з ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ і який передусім вимагає відповідного залучення сторін до розгляду справи в суді, стосується вимог до провадження в цілому, в тому числі виду і способу отримання та розгляду доказів.

Так, наприклад, Європейський суд з прав людини зазначив, що вимоги ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ з точки зору справедливого розгляду справи вважатимуться дотриманими в тому випадку, якщо сторона в провадженні мала можливість висловитись стосовно певного доказу, тобто якщо стороні дійсно було надано справжню можливість представити дієвий висновок стосовно цього доказу. Перевірка дотримання цього пункту є особливо доречною в справах, коли докази належать до технічної галузі, в якій суд особливо не дуже розуміється, а висновок щодо доказу здатний істотно вплинути на оцінку фактів з боку суду (*EGMR. Slg. 1997-II, § 36 – Mantovanelli/Frankreich*).

Частина 1 ст. 6 ЄКПЛ гарантує кожному право бути заслуханим у суді. Це основоположне право, притаманне правовій державі, є проявом загальноєвропейської правової ідеї, відображеної в усіх процесуальних законах. Адже не можна виконати завдання судів щодо прийняття ними неупередженого рішення стосовно конкретних життєвих обставин без заслуховування учасників провадження. Тому заслуховування сторін є передусім важливою умовою для прийняття правильного рішення. Разом з цим принцип забезпечення поваги суду до гідності особи вимагає, щоб рішення стосовно її права не приймалось поспіхом; окрема особа не має перетворюватись лише на об'єкт суддівського рішення – вона повинна мати можливість висловити свою позицію до прийняття рішення з приводу її прав з тим, щоб мати можливість вплинути на провадження та на його результат (*BVerfG Beschluss v. 8.01.1951 – 1 BvR 396/55 – BVerfGE 9, 89, 95*).

Для того, щоб скористатись правом бути заслуханими в суді, сторони мають бути достатньо поінформованими про стан провадження та його процесуальний зміст. Реалізації такого права передусім слугують норми щодо своєчасного вручення документів (§§ 56 та 85 КАС), викликів (§ 102 КАС), а також щодо пересилання всіх письмових документів учасникам провадження, в тому числі доданих документів (§ 86 абз. 4 та 5 КАС). Учасники провадження мають право на ознайомлення з матеріалами судової справи та з наявними у суду адміністративними документами, а також право робити з них копії.

Право на ознайомлення з матеріалами судової справи є важливою складовою відкритості провадження для сторін, слугуючи, зокрема, реалізації гарантованого ч. 1 ст. 103 Основного Закону права бути заслуханими в суді (*Urteil vom 23. August 1968 – BVerwG 4 C 235.65 – BVerwGE 30, 154–157*); цим самим забезпечується рівна «озброєність» сторін провадження процесуальними правами та обов'язками і одночасно стає можливою ефективна співучасть у пошуку судом істини (*Beschluss vom 9. November 1962 – BVerwG 7 B 91.62 – BVerwGE 15, 132*). У свою чергу цим гарантіям кореспондує тісно пов'язане з ними право сторін на отримання копій та фотокопій з матеріалів судової справи.

Право бути заслуханим у суді принципово охоплює також право бути представленим в рамках провадження адвокатом. Якщо такий був призначений, то він має заслуховуватися в першу чергу. Вважатиметься порушенням права бути заслуханим у суді, якщо суд спрямовуватиме слухання безпосередньо на позивача. З іншого боку, сторона провадження й надалі має право особисто висловлюватися перед судом.

Принцип відкритого розгляду справи згідно зі ст. 6 ЄКПЛ повинен забезпечувати довіру суспільства до об'єктивності правосуддя та, в свою чергу, гарантувати здійснення контролю за належністю судової практики з боку громадськості. Відкритість усного засідання з розгляду справи в цілому повинно робити свій внесок у забезпечення справедливого розгляду справи (*BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 Az: 1 BvR 622/99, DVBl. 2001, 456 ff.*).

Публічність судового розгляду означає, що кожному, зокрема тим особам, які не беруть участь у розгляді справи, гарантується доступ до

---

зали судових засідань, звісно якщо таку можливість надають розміри відповідних приміщень. З огляду на це розгляд справи повинен відбуватись у такому місці, яке щонайменше на час усного розгляду гарантує будь-яким особам доступ до нього без особливих ускладнень. Також правило про відкритість судового розгляду вважатиметься дотриманим лише у випадку, якщо будь-яка заінтересована особа без особливих ускладнень може своєчасно отримати відомості про час та місце усного розгляду справи.

Згідно з ч. 1 (речення 2) ст. 6 ЄКПЛ винятки з правил про відкритість судового розгляду допускаються для всього провадження або – якщо це вважається достатнім – для його частин, якщо цього вимагають інтереси суспільної моралі, неповнолітніх осіб, існує потреба в забезпеченні захисту приватного життя сторін, громадського порядку або національної безпеки, хоча й у такому разі мають дотримуватися вимоги принципу пропорційності. З іншого боку, рішення повинно проголошуватися у відкритій формі та з дотриманням вимог, передбачених відповідними національними нормами права.

І нарешті, треба розглянути ще один дуже важливий принцип, який вимагає забезпечення ефективного виконання судових рішень. Реальна реалізація рішення є важливою ознакою належного правового захисту, натомість неможливість його виконання перетворює вміщені в ст. 6 ЄКПЛ гарантії на ілюзії. Для забезпечення виконання рішення, прийнятого щодо приватних осіб, повинна бути створена функціонуюча система відповідних інструментів. Проте виконавчі провадження проти органів публічної влади так само мають забезпечуватися ефективними механізмами. Звісно, сюди також належить «недоторканність» рішень, що набули законної сили. Інститут відновлення провадження повинен мати дуже вузькі та добре виписані передумови, оскільки якісь надзвичайні засоби правового оскарження, які можуть бути застосовані у будь-який момент з боку таких представників публічного інтересу як, наприклад, прокуратура, тягнутимуть лише порушення елементарних принципів правової безпеки та надійності.

Стаття 6 ЄКПЛ є мірилом для вибудовування національних процесуальних законів. Хоча вона, звісно, не замінює собою деталей, що їх кожна держава може врегульовувати залежно від своїх правових

традицій та правової культури. Положення ст. 6 ЄКПЛ також не висловлюються стосовно «правильного», з матеріальної точки зору, результату судового розгляду. Національне регулювання з цього приводу повинно орієнтуватись на дотримання елементарних вимог *fair trial*, оскільки в іншому випадку правильні результати досягатимуться лише випадково та несистемно.

Тому в державах Східної Європи, з точки зору подальшої розбудови правової держави, розвитку права та відповідного законодавства, важливою підтримкою у справі забезпечення справедливого правосуддя стане допомога ззовні, а саме неухильне дотримання судами ст. 6 ЄКПЛ та урахування усталеної практики Європейського суду з прав людини.

**Ева ШРАЙНЕР-ХАЗБЕРГЕР,**  
суддя Адміністративного суду  
м. Відень (Австрія)

## **Застосування стандартів справедливого суду в судовому засіданні**

### **Загальні зауваження**

Право на справедливий суд в основному вписане в ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). Але в цьому контексті також слід застосовувати ст. 47 та ст. 48 Хартії основних прав Європейського Союзу (*GRC*), в тексті яких так само містяться відповідні вимоги («право на дієві засоби правового захисту та на неупереджений суд», «презумпція невинуватості та право на захист»). У сфері застосування права Європейського Союзу зі ст. 47 *GRC* так само впливає право на справедливий розгляд та на неупереджений суд.

У будь-якому разі гарантії ст. 47 *GRC* відповідають таким самим гарантіям в ст. 6 ЄКПЛ (як про це зазначається у ч. 3 ст. 53 *GRC* і як це розглядається судовою практикою національних судів; див., разом з іншими посиланнями, судову практику австрійської Адміністративної судової палати (*VwGH*), зокрема справу від 23 січня 2013 р., 2010/15/0196).

Стаття 6 «Право на справедливий суд» ЄКПЛ проголошує:

1. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

2. Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

3. Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше [редакція англійською; «зокрема» – редакція французькою] такі права:

- а) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього;
- б) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;
- в) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;
- г) допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;
- е) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, – одержувати безоплатну допомогу перекладача.

Таким чином основоположне право, яке з точки зору Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) є дуже важливим, визначає в ч. 3 цієї статті відповідні вимоги, що їх має неухильно дотримуватись суддя з огляду на забезпечення справедливого розгляду та перебуваючи в залі судових засідань. А чи був судовий розгляд дійсно справедливим, повинно вирішуватись – згідно із судовою практикою ЄСПЛ – на основі вивчення загальної картини відповідної справи (*ECHR, 26.9.1996 Miallhe*).

### **Неупередженість та безсторонність судді як основоположні передумови «справедливого» дотримання прав сторін**

Не тільки виключно з правової, а й з психологічної точки зору, неупередженість та безсторонність судді під час розгляду ним справи треба розглядати як тверду гарантію пов'язаної з цим справедливості. Іншими словами, лише неупереджений та безсторонній суддя спроможний забезпечувати справедливе дотримання прав сторін в залі судового засідання.

Проголошена в ч. 1 ст. 6 незалежність та безсторонність має розглядатись, згідно із судовою практикою суддів у Страсбурзі, у сенсі неупередженості судді. Є психологічно доведеним фактом та відповідає



---

загальному суддівському досвіду те, що «упередженому» судді важко дотримуватись та поважати права сторін у розумінні забезпечення ним «рівності їх зброї». У такому контексті особливого значення набуває право сторін на відвід судді, оскільки саме завдяки йому вони можуть таким чином намагатись «урівноважити» їх становище як сторони провадження.

Вимоги, що в цій сфері висуваються до поведінки судді, є безперечно дуже високими, проте вони є винятково необхідними для забезпечення справедливого розгляду справи.

Таким чином, судді мають бути повністю вільними від суб'єктивних поглядів та будь-якої особистої упередженості та зв'язаності («*subjectively free of personal or bias*», ECHR, 10.6.1996, Pullar).

На підставі *ex post*-аналізу завжди повинна існувати можливість зробити висновок, про що саме думав суддя під час прийняття ним рішення (ECHR, 1.10.1982, Piersack, «*tel juge pensait dans son for interieur en telle circonstance*»).

У свою чергу, щоб дійти такого висновку, треба, зокрема, звернути увагу на особисті переконання судді, його поведінку та його інтереси в рамках конкретної справи.

Безсторонність судді має презюмуватися доти, доки не буде доведено протилежне. Це «правило презумпції» вважається усталеною судовою практикою ЄСПЛ і спрямоване на забезпечення виконання (остаточного) суддівського рішення (із застереженням про можливість його скасування в рамках оскарження). Суто лише твердження про наявність упередженості можуть мати наслідком значне пониження значення цього принципу правової держави.

### **Актуальна судова практика австрійської Адміністративної судової палати з питання наявності/відсутності упередженості**

З огляду на те, що питання об'єктивної та суб'єктивної незалежності досі вирішувалось у судовій практиці Страсбургу лише на підставі кількох справ, а питання безсторонності, зокрема, розглядалось ним

лише з точки зору конкретної справи, виникає потреба у з'ясуванні багатогранності можливих ситуацій, за яких постають питання щодо упередженості. Свій внесок у таке з'ясування може зробити національна судова практика, а в моєму випадку – відповідна практика в Австрії, де гарантії ст. 6 ЄКПЛ на національному рівні прирівнюються до конституційно-правових гарантій.

Суть упередженості принципово полягає у тому, що її наслідком не стане прийняття безстороннього рішення, без впливу невинуватених психологічних мотивів (*VwGH vom 24. April 2014, Ro 2014/01/0013*).

У судовій практиці також чітко визнається, що судді повинні утриматись від виконання своїх обов'язків, якщо наявні інші важливі підстави, які здатні ставити під сумнів їх повну неупередженість.

Стосовно об'єктивної безсторонності національний вищий суд зазначив, що для виникнення сумнівів у повній неупередженості достатніми можуть вважатися навіть найменші натяки, що свідчать про підстави для певної ймовірності існування упередженості. Наприклад, вважається достатнім, якщо для припущення підстав упередженості існують самі лише побоювання – хоча насправді носій права на прийняття рішення фактично залишається неупередженим, – або якщо з об'єктивної точки зору може виникнути навіть якійсь непевний прояв упередженості. Для оцінки того, чи дійсно у конкретному випадку має місце упередженість, вирішальним має бути те, чи учасник, який бере участь у розгляді справи, за умов належної оцінки ним всіх конкретних обставин має підстави вважати, що дійсно наявні сумніви в неупередженості та об'єктивному ставленні до нього з боку представника відповідного державного органу.

У сфері застосування ст. 6 ЄКПЛ упередженість одного із членів незалежного трибуналу повинна презюмуватися у тому випадку, якщо йому бракує самого вже **зовнішнього прояву** безсторонності («*Justice must not only be done, it must be seen to be done*»).

Адміністративна судова палата, наприклад, припускала упередженість або можливість відводу представника державного органу вже у тому випадку, коли він перед засіданням з розгляду справи своїми

---

висловлюваннями давав підстави для припущення, що він уже визначився із рішенням у відповідній справі. З іншого боку, якщо член державного органу – без демонстрування визначеності зі своїм рішенням або у нейтральний спосіб – лише обговорюватиме перед засіданням певні аспекти справи з представниками сторін, і таке обговорення спрямовуватиметься на підготовку засідання, то це, звісно, не повинно означати упередженість або виникнення підстав для його відводу в аспекті вимог ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ. Але якщо член державного органу за межами засідання обговорюватиме із стороною обставини, які пов'язані із справою, і натякатиме їй при цьому на можливий напрям її вирішення, то прояв упередженості буде, звісно, наявним. Чи розглядає себе як такого, що є упередженим, власне представник державного органу, або він оцінює свої висловлювання як такі, що жодним чином не стосуються справи, в цій ситуації вже не матиме значення.

Адміністративна судова палата підтверджувала у тих справах, в яких стосовно одного з членів трибуналу, через якого вже на підставі зовнішніх проявів виникали сумніви щодо незалежності та безсторонності всього трибуналу, з урахуванням вимог ст. 6 ЄКПЛ, наявність серйозного процесуального недоліку, що мав наслідком скасування прийнятого цим органом рішення.

У моїй практиці на посаді судді адміністративного суду м. Відень такі ситуації, що були здатними викликати твердження про наявність упередженості з огляду на зовнішні прояви в поведінці судді, виникали передусім в тих провадженнях, у яких брали участь кілька сторін.

Наприклад, до повноважень адміністративного суду м. Відень належить прийняття рішень у скаргах з приводу накладення адміністративних та кримінальних покарань на підставі Закону про зайнятість іноземців (*Aus/BG*). У цих справах податковий орган має статус сторони в провадженні як сторона – державний орган. Але його представники реалізують у рамках провадження не лише статус сторони, оскільки переважно такі провадження виникають унаслідок подання заяв, зокрема і контролюючими підрозділами цього органу. У зв'язку з цим у податкового органу виникає по суті «подвійна функція». Тобто він, з одного боку, виступає стороною, а з іншого – підрозділи цього самого органу регулярно залучаються до провадження як «свідки

обвинувачення». З огляду на те, що в податковому органі впродовж тривалого часу відповідні завдання виконують ті самі підрозділи або співробітники, виникають ситуації, коли обидві зазначені вище функції при розгляді справи виконують одні й ті самі особи. У такий спосіб цей орган, з огляду на свої функції в провадженні, стає у своїх відносинах немовби «ближчим» до суду. Простіше кажучи: суддя «знайомиться» після певного проміжку часу зі всіма органами і набуває певного досвіду в спілкуванні з ними.

Для того, щоб зберегти безсторонність та неупередженість у такій постійно повторюваній ситуації, суддя повинен постійно дотримуватись особливої дистанції і демонструвати її наявність також і назовні. В ході «розмов», які відбуваються за межами та в залі судових засідань, зовнішні прояви незалежності дійсно можуть наражатися на загрозу. Нерідко трапляється так, що на певному етапі провадження хтось цікавиться думкою судді, коли ще не був закінчений розгляд доказів (на кшталт «ви ж уже все знаєте, як треба вирішувати»). У такому випадку суддя повинен негайно продемонструвати свою безсторонність.

Одночасно суддя покликаний дотримуватись прав обвинуваченого в залі судових засідань у розумінні п. «d» ч. 3 ст. 6 ЄКПЛ, що має діставати вияв у такій формі, коли він запрошує і заслуховує визначених за прізвищем та ім'ям свідків на стороні обвинуваченого, а власне обвинувачений отримує можливість ефективно реалізовувати своє право ставити запитання свідкам, які представляють сторону обвинувачення.

## **Вибрані приклади судової практики**

### **1. *VwGH vom 30.6.2015, ZI. Ro 2015/03/0021***

У цій справі за апеляційною скаргою було скасовано рішення Уряду землі Верхня Австрія від 20 червня 2011 р. (цей орган на підставі тогочасного законодавства був другою інстанцією із перегляду скарг, із наступними касаційними контрольними повноваженнями з боку Адміністративної судової палати), прийняте відповідно до чинного тоді Закону Верхньої Австрії про полювання, Адміністративною судовою палатою рішенням від 22 травня 2013 р. № 2011/03/0168 у зв'язку з його протиправністю внаслідок порушення процесуальних норм.

---

Із набуттям 1 січня 2014 р. чинності новели законодавства, якою було реформовано адміністративне судочинство, в Австрії була створена дволанкова система адміністративного судочинства.

Розгляд справи продовжився згідно із вимогами нового законодавства, і адміністративний суд землі Верхня Австрія прийняв рішення, на яке була подана ревізійна скарга до Адміністративної судової палати. В рамках подальшого розгляду справи та сторона, яка подавала ревізійну скаргу, заявила, посилаючись на упередженість, відвід судді, який був уповноважений на розгляд цієї справи за планом розподілу справ і який готував рішення.

Ця заява обґрунтовувалась тим, що пізніше скасоване Адміністративною судовою палатою рішення за апеляційною скаргою так само готувалось цим суддею, коли він ще обіймав посаду в Уряді землі Верхня Австрія. За таких обставин стверджувалось про наявність абсолютної підстави для відводу згідно з § 7 Закону про адміністративні процедури (AVG) (в ньому міститься відповідна підстава для відводу у зв'язку з упередженістю згідно із національним правом). Також зазначалось, що існує небезпека того, що цей суддя з огляду на попередній перебіг провадження не матиме необхідної об'єктивності під час оцінки фактів та права, зокрема після того, як він уже висловив свою правову позицію в рамках першого розгляду.

Цей відвід заявлявся із посиланням на мету реформи адміністративного судочинства 2014 р., згідно з якою будь-який громадянин має право на те, що його засіб правового оскарження управлінського рішення адміністративної установи вирішував незалежний адміністративний суд, тобто незалежний суддя. На думку сторони, ця мета фактично була нівельована у справі, адже юрист, який раніше мав повноваження на розгляд справи ще в рамках адміністративної інстанції, тепер (одноособово) прийматиме рішення як суддя адміністративного суду.

Адміністративна судова палата не побачила у цій справі наявності упередженості з боку судді та посилаючись в своєму рішенні на цитовану вище судову практику, зазначила, зокрема, таке:

«У цій справі сторона, яка подала ревізійну скаргу, явно посилається на підставу для відводу, закріплену в § 7 абз. 1 п. 4 AVG. На її думку, з огляду на провадження в адміністративному суді та на підставі належного застосування § 17 Федерального Закону про адміністративне судочинство (VwGVG) представники державного органу, які задіяні у прийнятті рішення адміністративного суду в рамках розгляду справи у відповідному адміністративному суді, мають утриматись від виконання своїх обов'язків і заявити про заміну (відвід), якщо вони брали участь у прийнятті рішення адміністративною установою, що оскаржується в адміністративному суді.

Згідно із усталеною судовою практикою лише безпосередня участь того ж самого представника державного органу у підготовці рішення, яке становить собою формальний адміністративний акт, може розглядатись як співучасть у «прийнятті» рішення у розумінні § 7 абз. 1 п. 4 AVG, проте не будь-яка інша діяльність у рамках процедури в адміністративній установі.

У цій справі немає жодних підстав вважати, що суддя, який прийняв рішення, що оскаржується поданням ревізійної скарги, начебто брав у цьому розумінні участь у процедурі прийняття поданого йому на перевірку рішення адміністративної установи земельного рівня. Тому він, згідно з § 6 VwGVG у поєднанні з § 17 VwGVG та § 7 абз. 1 п. 4, не був виключений від здійснення провадження, що було покладене в основу оскаржуваного рішення, та від прийняття цього рішення».

«Також сторона, яка подала ревізійну скаргу, звертається до підстави упередженості згідно з § 7 абз. 1 п. 3 AVG, що її вона вважає наявною та згідно з якою у поєднанні з §§ 6 та 17 VwGVG орган адміністративного суду має утримуватись від виконання своїх обов'язків і подбати про заміну, якщо наявні інші важливі підстави, які здатні поставити під сумнів повну неупередженість».

[...]

«Будь-яка заявлена підозра в упередженості повинна супроводжуватися наведенням конкретних обставин, які ставлять під сумнів об'єктивність носія права у прийнятті рішення або щонайменше можуть сформувавши уявлення, що існує ймовірність прийняття рішення на користь однієї із сторін.

Адміністративна судова палата в її усталеній судовій практиці виходить із того, що та обставина, що рішення державного органу скасовуватиметься за результатом розгляду засобу правового оскарження або також судовим органом у сфері публічного права, сама по собі (тобто без додаткових обставин) не тягне жодних підстав розглядати цей орган як упереджений».

[...]

---

«Та обставина, що після скасування внаслідок подання апеляційної скарги рішення Адміністративною судовою палатою в рамках продовженого після цього розгляду діяв той самий представник державного органу, як і в попередньому апеляційному розгляді – у контексті рішення Адміністративної судової палати про скасування, – також не дає у цій справі жодних підстав для припущення наявності упередженості. Тим більше, що сторона, яка подала ревізійну скаргу, не наводить і не конкретизує інші ознаки того, що адміністративному судові також з інших причин можна було б закидати відсутність безсторонності».

## **2. VwGH vom 18.2.2015, ZI. Ra 2014/03/0057**

Цим рішенням Адміністративна судова палата задовольнила спеціальну ревізійну скаргу та скасувала рішення адміністративного суду землі Зальцбург від 8 жовтня 2014 р. у дисциплінарній справі у сфері права на полювання у зв'язку із його протиправністю внаслідок порушення процесуальних норм.

Скаржник обґрунтовував протиправність зазначеного рішення, зокрема, наявністю причин для упередженості в головуючого на засіданні в адміністративному суді землі Зальцбург.

У ревізійній скарзі зазначалось, зокрема, що адміністративний суд не дотримався вимог § 6 VwGVG (це – національна норма, яка так само додатково вказує на те, що суддя повинен утриматись від виконання обов'язків у справі в разі упередженості). Скаржник зазначав, що під час доведення ним (надання та обґрунтування) суперечностей у показаннях свідка головуючий під час відкритої частини засідання (яке стосувалось розгляду питання простого акустичного та оптичного спостереження за процесом годування) продемонстрував свою упередженість у розумінні § 6 VwGVG у вигляді висловлювань на кшталт «не всі плавали в супі із локшини» та «врешті-решт, тут не має йтися про обдурювання».

Скаржник також зазначив, що під час перевірки наявності неупередженості в розумінні § 6 треба *leg cit* визначати більш жорсткі стандарти з огляду саме на інтерес до збереження довіри до адміністративних судів. На думку скаржника, наведені висловлювання повинні розглядатись як достатні підстави для припущення про упередженість, як прояв небезсторонності, так само як і односторонності

у веденні засідання. У разі правильної правової оцінки головуючий мав би утриматись від подальшого виконання своїх обов'язків в рамках цієї справи та повідомити про це Президента адміністративного суду землі.

Адміністративна судова палата підтвердила наявність упередженості головуючого у справі і зазначила:

«Адміністративна судова палата вже приймала рішення стосовно § 6 VwGVG (*VwGH vom 16. Oktober 2014, Ro 2014/06/0004*) зазначивши, що за чітко сформульованим змістом цього законодавчого положення також і члени відповідного адміністративного суду повинні, із одночасним поданням заяви Президентів, утримуватись від подальшого виконання їх обов'язків «у зв'язку з упередженістю» (проте не на підставі лише необґрунтованих тверджень сторони про наявність упередженості). Палата також наголошувала на тому (із посиланням на судову практику застосування § 7 AVG), що будь-які випадки упередженості мають встановлюватись, зокрема, за власною ініціативою складу суду, навіть у разі відсутності у сторони права на відвід».

[...]

«Тому, з огляду на вищезазначене (див. цитовану вище судову практику), наведені скажником висловлювання головуючого в засіданні дійсно обґрунтовують наявність зовнішніх проявів упередженості судді адміністративного суду.

[...]

Висловленні суддею під час засідання формулювання дійсно не можуть бути кваліфіковані як обговорення доказової цінності висловлювань свідка, що має відбуватись у справі у слухний спосіб. Цим самим відносини між судом та сторонами не були побудовані у виключно об'єктивний спосіб. Навіть якщо не кожна вербальна помилка обов'язково має розглядатись як упередженість, у цьому конкретному випадку обрані формулювання здатні викликати обґрунтовані сумніви в готовності судді адміністративного суду серйозно сприймати заперечення ревізійного скажника у прийнятному обсязі і перевіряти їх з точки зору доведеності. Більш того, ці вербальні формулювання судді стосуються, з точки зору їх змісту, оцінки ним висловлювань ревізійного скажника в рамках провадження із дослідження доказів адміністративним судом з метою прийняття рішення (яке має бути прийняте за результатами всього дослідження), а відтак – були поспішними. Вони також не містять жодного натяку на те, чи впливатиме така оцінка на зміну в оцінці всіх інших протилежних результатів провадження. Також не можна знайти підтверджень тому, що такі висловлювання дійсно були конче необхідними для забезпечення ефективного ведення засідання.



---

Тому підтверджується наявність порушення права в тому, що суддя, який приймає рішення, здійснивши відповідні висловлювання, не відмовився від подальшого виконання своїх обов'язків в рамках цього провадження у зв'язку з упередженістю».

### **3. *VwGH vom 16. September 2010, Zl. 2010/09/0158***

В цьому рішенні Адміністративна судова палата відхилила як необґрунтовану скаргу на рішення Незалежного адміністративного сенату м. Відень від 19 травня 2010 р., яка була подана ще до реформи адміністративного судочинства і в якій стверджувалося про порушення норм *AuslBG*.

Скаржниця, зокрема, стверджувала, що були порушені процесуальні норми. Також щодо її відсутності в судовому засіданні вона зазначала, що перенесення засідання на її прохання не відбулось у зв'язку із упередженістю головуючого. На обґрунтування цього скаржниця навела у додатку до скарги цитати із висловлювань головуючого, які частково були навіть занесені до протоколу. Ці висловлювання стосувались поведінки представника скаржниці під час провадження («копається в папірцях»), «представник скаржниці застерігається про те, що він повинен поводити себе гідно»; також лунали погрози надіслати скаргу до палати адвокатів, а подання великого обсягу документів визначалося як «засмічення» ними).

Адміністративна судова палата не визнала наявності упередженості й відповідно зазначила:

«Навіть якщо ці висловлювання виглядають як перебільшення, з точки зору забезпечення ефективного ведення засідання вони все ж не здатні викликати сумніви щодо наявності повної неупередженості головуючого у розумінні § 7 AVG».

Ці приклади із австрійської практики повинні наочно продемонструвати, які обставини під час судового засідання і в залі судового засідання можуть призвести до того, що суддя більше не сприйматиметься як безсторонній. Такі обставини можуть бути дуже різними, тому вони й були наведені докладно та у контексті конкретних справ. Тому в рамках провадження і зокрема під час ведення судового засідання в залі судових засідань суддя обов'язково повинен чітко

демонструвати свою безсторонність – також стосовно присутніх сторін – та ніколи не забувати про це. Демонстрування саме такої поведінки стосується передусім адміністративного судочинства, оскільки саме в його межах здійснюється перевірка правомірності рішення однієї зі сторін провадження (адміністративної установи), спрямованого проти інших осіб.

З одного боку, у разі визначення нижчого, порівняно зі встановленим ст. 6 ЄКПЛ, порогу безсторонності також постають питання суддівської етики: наприклад на національному рівні існують дуже відмінні уявлення про те, наскільки відверто суддя може робити політичні заяви, або відповідно в інший спосіб займатись політичною діяльністю.

З іншого боку, над питанням безсторонності (на підставі висловлювань судді під час ведення судового засідання) знаходяться такі сфери, які – за певних обставин – можуть стати релевантними з точки зору дисциплінарного права.

Нарешті, треба звернути увагу на зростаючу комунікацію із громадянським суспільством завдяки діяльності мас-медіа та пов'язаній з цим транспарентності, що в свою чергу призводить до більш критичного сприйняття юстиції та її діяльності.

---

**Іван ГОЛОСНІЧЕНКО,**  
завідувач кафедри господарського  
та адміністративного права  
Національного технічного університету України «КПІ»,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

## **Проблема додержання процесуальних строків в адміністративному судочинстві**

Права людини в сучасному світі – потужний сегмент загальнолюдської культури. Не оволодівши ним, неможливо оцінити всю систему складних політичних, особистих, соціальних, економічних, міжнародних відносин. Права людини це – найвища цінність, і як така вона є критерієм всього людського, суперечливих процесів, що відбуваються сьогодні як в Україні, так і у всьому світі.

Тільки засвоєння культури прав людини дає орієнтир особистості в оцінці існуючих політичних режимів, гуманітарної й соціальної діяльності держави, правової й моральної культури політичних лідерів, правосвідомості народу. Розуміння природного характеру прав і свобод, що належать людині, звільняє її від надмірної залежності від держави, дозволяє їй обстоювати свої права від будь-яких зазіхань.

Українці поступово опановують теорію прав людини, фактично користуються цими правами і навчилися їх захищати. Адміністративна юстиція, що почала запроваджуватися з 2002 р. і необхідність якої обґрунтував у своїх працях В.С. Стефанюк [1], передбачала насамперед запровадження кваліфікованого судового захисту прав і законних інтересів людини і громадянина від протиправних рішень, дій і бездіяльності державних органів.

Існуюча система адміністративних судів виконує, в основному, цю функцію судової гілки влади, переважно захищаючи права людей від свавілля адміністрації. Так, за даними Вищого адміністративного суду України, за період з 1 січня по 1 вересня 2015 р. окружними адміністративними судами розглянуто 106434 справ і матеріалів. Із задоволенням позовних та інших вимог розглянуто 63779 справ [2].

Нестабільна ситуація в Україні позначається і на судовій системі, в тому числі на адміністративному судочинстві. Кількість справ збільшилася через кризу на ринку фінансових послуг, а також існуючі недоліки в податковій системі. Візьмемо як приклад м. Київ. Як зазначається на сайті Окружного адміністративного суду м. Києва, протягом першого півріччя 2015 р. до цього суду надійшло 2138 справ, в яких оскаржується реалізація публічної фінансової політики, а це на 35% більше, ніж за весь минулий рік. Значна частина позовів стосується оскарження державного регулювання ринків фінансових послуг (88%), валютного регулювання і контролю (2,6%), грошового обігу і розрахунків (2%) тощо. Численними в Окружному адміністративному суді м. Києва залишаються спори з приводу адміністрування податків, зборів, платежів та контролю за дотриманням вимог податкового законодавства. У першому півріччі 2015 р. ця категорія спорів становила 35% від загальної кількості розглядуваних справ.

Окружний адміністративний суд м. Києва у 55% винесених протягом першого півріччя постанов, що стосувались спорів з реалізації публічної фінансової політики, задовольняв позовні вимоги фізичних чи юридичних осіб [3].

Зрозуміло, що не всі вимоги, викладені в позовних заявах, задовольняються. Наприклад, до апеляційних судів України в період з 1 січня по 1 вересня надійшло 65046 справ і матеріалів. Досить велика кількість позовів задовольняється цими судами, але разом з цим судді часто припускаються помилок при вирішенні справ. Пропускаються строки розгляду справ як окружними адміністративними судами, так і місцевими судами загальної юрисдикції як адміністративними судами. Про це свідчить судова статистика. Дані аналізу, підготовленого співробітниками Верховного Суду України за 2012 рік, свідчать, що незважаючи на зменшення у 2012 р. майже втричі (з 207,4 тис. до 69,4 тис.) кількості адміністративних справ, розглянутих загальними місцевими та окружними адміністративними судами з порушенням строків, передбачених положеннями КАС України, оперативність розгляду справ значно погіршилася. Так, їх частка від кількості справ, провадження в яких закінчено, зросла більш ніж удвічі і становила 14% [4].

---

Офіційні дані про пропущення процесуальних строків рідко наводяться в засобах масової інформації. Але навіть при співставленні кількості справ, нерозглянутих на початок 2015 р. (а на розгляді окружних адміністративних судів перебувало 155364 справи та матеріали), і розглянутих за вісім місяців 2015 р. (106434 справи та матеріали), можна зробити висновок, що строки розгляду справ порушуються досить часто.

Наведу лише один приклад з Київського окружного адміністративного суду, це – справа № 826/10218/15. Позовна заява отримана судом 25 травня 2015 р. Судове засідання відбулося без порушень процесуальних строків – 24 червня 2015 р. Відповідач – ПАТ «Старокиївський банк» – свого представника на слухання справи не направив. Суддя в порядку ч. 6 ст. 128 КАС України вирішив розглядати справу в письмовому провадженні.

Натомість ч. 4 цієї самої статті встановлює інший порядок розгляду справи. У разі неприбуття відповідача, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, без поважних причин розгляд справи може не відкладатися, і справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів.

Частина 4 ст. 122 КАС України також закріплює, що особа, яка бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Якщо є клопотання від усіх осіб про розгляд справи за їх відсутності, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами. Від позивача такого клопотання не надходило.

Постанова винесена лише 1 вересня 2015 р. Тобто розгляд справи здійснено не через місяць, а через три місяці після подання позовної заяви. При цьому суддя знав, що банк знаходиться в стані ліквідації й після 18 вересня вже не буде існувати, натомість зволікає з розглядом справи. Не уточнюю, яке саме рішення прийняв суддя, проте він не залишив часу для апеляційного оскарження цього рішення.

Спостерігається колізія в КАС України – норм ч. 6 ст. 128 та ч. 4 ст. 122 Кодексу. Видається, що ч. 6 ст. 128 слід було б скасувати.

Якщо сьогодні на розгляді судів знаходиться велика кількість справ, пов'язаних з ліквідацією банків, то чому тоді законодавцю не перевести розгляд цієї категорії справ на спрощене провадження та не встановити строки їх вирішення в межах хоча б десяти днів?

Суди дійсно перевантажені, а строки вирішення справ порушуються і будуть порушуватися. Однією з причин цього є право безпосереднього звернення громадян до суду за захистом своїх прав. Тоді як в інших державах законодавчо закріплений інший порядок подання позовів, коли спочатку особа має звернутися зі скаргою до органу державної влади чи місцевого самоврядування на захист своїх прав і тільки після цього подавати позов до суду. Це значно розвантажує адміністративні суди. Встановлення такого порядку я пропонував ще в 2003 р., коли на міжнародній конференції обговорювалися різні положення проекту процесуального кодексу. Тоді мене підтримали тільки німецькі вчені, навіть В.С. Стефанюк висловив іншу позицію. А зараз ми бачимо, що адміністративні суди потрібно розвантажувати, і одним із способів такого розвантаження є запровадження інституту попереднього слухання в органах влади або місцевого самоврядування.

Причиною порушення строків розгляду справ є також затягування призначення суддів на посади безстроково нашим законодавчим органом. На це нарікають голови судів. Потрібно, мабуть, спростити і порядок призначення судів.

Процесуальне законодавство необхідно реформувати таким чином, щоб можна було безперешкодно захищати права і свободи людей, і щоб суддя не зважав на те, в який бік сьогодні спрямована державна політика, суворо дотримуючись приписів законодавства.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К.: Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 2000.
2. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/118636-adminsudi\\_zvityuyut\\_pro\\_zdiysnennya\\_sudochinstva\\_za\\_potochnyi.html](http://zib.com.ua/ua/118636-adminsudi_zvityuyut_pro_zdiysnennya_sudochinstva_za_potochnyi.html)

3. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://oask.gov.ua/node?page=3>
4. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2012 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E4549252C88A2C5BC2257B9B002F464C](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E4549252C88A2C5BC2257B9B002F464C)

**Росана ПЕТЕРСОН,**  
голова Федерального окружного суду,  
Східний округ штату Вашингтон (США)

## **Принцип верховенства права і важливість дотримання процедури при відправленні правосуддя**

Доброго ранку! Дякую за запрошення! Мені дуже приємно бути з вами, вітаючи вас з десятию річницею процесуальної діяльності адміністративних судів.

Суд, який я очолюю, є федеральним судом першої інстанції загальної юрисдикції. Але ми також розглядаємо апеляційні скарги, отримані з адміністративних судів окремих штатів. Ми вважаємо, що адміністративні суди, що їх ви представляєте, є одними з найважливіших у правовій системі. В нашій країні й, очевидно, так само у вас багато людей звертаються до судів, не залучаючи юристів, тобто самі себе представляють у цих органах, не маючи спеціальної підготовки з права.

Тому завданням всіх суддів є справедливо ставитися до всіх учасників процесу і одночасно підвищувати їх обізнаність (проводити з ними просвітницьку роботу) щодо судового провадження. В моїй країні адміністративні судді, в тому числі судді мого суду, переймаються тим, щоб всі учасники процесу розуміли належні процедури та щоб ці процедури дотримувалися стосовно них. З нашої точки зору, дотримання належної процедури – це забезпечення того, щоб учасник процесу повністю розумів, у порушенні якого саме закону або якої заборони його обвинувачують. Крім того, відповідачу повідомляють про всі аспекти цього порушення з тим, щоб для нього не було жодних несподіванок.

У деяких випадках повідомлення також передбачає розміщення відповідних висівок чи оголошень на видноті. Наприклад, у моєму суді ми дбаємо про належне поінформування відвідувачів і розміщуємо на внутрішніх і зовнішніх стендах перелік встановлених владою правил щодо предметів, які дозволено чи заборонено вносити до приміщення суду, а також вимогу про наявність при собі документу, що посвідчує особу, для того, щоб увійти до певної частини судового приміщення. В разі відсутності



---

таких стендів судді можуть дійти висновку, що особа не була належним чином поінформована, щоб усвідомити, що нею порушено закон.

Другий аспект дотримання належної процедури – це надання стороні можливості бути вислуханою. В наших судах це означає, що учасники процесу мають право не тільки давати пояснення в письмовій формі, а й викласти усно аргументи на свій захист перед суддею.

Третій аспект дотримання належної процедури, який є суттєвим у правовій системі моєї країни, – це безсторонність того, хто приймає рішення. Ми вважаємо дуже важливим, щоб суддя, який розглядатиме справу, не мав власного інтересу в ній, щоб не був сусідом або другом однієї зі сторін у справі, щоб не був зацікавлений у досягненні конкретного результату за розглядом справи.

Ми, американці, вважаємо дотримання належної процедури наріжним каменем американської правової системи, тому що це забезпечує справедливість. Справедливо, щоб кожна особа знала, що певні її вчинки можуть бути протиправними, і за це може призначатися покарання. Справедливо, якщо особа має можливість дати судді пояснення, чому нею вчинений проступок. Справедливо, коли суддя, який не має інтересу у справі, буде ухвалювати рішення щодо того, чи порушила особа закон.

Основна причина, чому вважається, що адміністративні судді відіграють найважливішу роль у реалізації принципу дотримання належних процедур, полягає в тому, що коли такі судді справедливо ставляться до всіх учасників процесу і дотримуються належних процедур, тим самим вони здійснюють просвітницьку функцію серед громадян, демонструючи, що правова система країни є справедливою. А якщо громадяни вірять у справедливість правової системи, вони, на нашу думку, більш схильні дотримуватися законодавства і йти до суду із своїми конфліктами, а не намагатися їх вирішувати у будь-який інший спосіб.

Звичайно, у нашому суді трапляються заявники, які самі себе представляють в суді. Однак на моїх судових засіданнях, в основному, адвокати представляють сторони, тож у мене не так вже й часто виникає можливість здійснювати просвіту громадян щодо справедливості нашої правової системи.

Як суддя, перед якою, хоч і рідко, але все ж з'являються громадяни, що самі себе представляють в суді, хочу висловити вам, колеги, подяку за ваше терпіння, за те, що ви гідно сприймаєте виклики, які постають перед вами при вирішенні справ осіб, які звертаються до суду з найсерйознішими питаннями, не маючи бодай найменшої уяви, яким чином закони будуть застосовані до їхньої ситуації.

Крім роботи, яку ми проводимо задля підвищення прозорості та доступу громадян до суду, підвищення рівня їх поінформованості про роботу суду, є також дуже важливим, щоб правильно були поінформовані ті, хто знаходиться поза межами суду. Наразі в США точиться дискусія стосовно того, чи доцільно вести відеозйомку в залі суду для того, щоб ті, хто не перебувають в залі, могли спостерігати за процесом відправлення правосуддя. Іноді, особливо в Інтернеті, ті сторони, які залишилися незадоволені судовим рішенням, перекручують факти, подають упереджено інформацію про те, що відбулося, і поширюють неправдиву інформацію про суддю, і це викликає ще більшу стурбованість громадян з приводу якості правової системи країни.

У багатьох аспектах у вас більше можливостей сприяти поінформованості громадян і переконувати їх у справедливості вашої судової системи.

Ще раз хочу, панове, привітати вас з десятию річницею і подякувати за можливість виступити перед вами!

*Людмила ЄРЕСЬКО,  
суддя Полтавського окружного адміністративного суду,  
здобувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **Застосування статті 6 Конвенції у практиці адміністративних судів України**

Згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені до зали засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

Право на справедливий суд, закріплене ст. 6 Конвенції, є абсолютним та не може бути обмежене за жодних обставин. Це випливає зі змісту названої статті, що не містить умов для можливого обмеження цього права, крім одного з його елементів – публічного розгляду справи виключно «в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя».

Абсолютність цього права випливає не тільки з норми Конвенції; воно є таким в силу своєї природи, оскільки ніколи не могло б становити собою перешкоду для досягнення таких цілей, як захист прав та свобод інших осіб, громадського порядку, національної безпеки чи в інших, передбачених Конституцією України випадках, що можуть виправдати застосування співмірних із такими цілями обмежень.

Конституція України не закріплює право людини на справедливий суд та не встановлює пріоритету міжнародних норм перед конституційними нормами. Однак тенденція до визнання міжнародного характеру сфери захисту прав і свобод людини дістає вияв у підписанні та ратифікації міжнародних договорів у цій сфері (класичний приклад – Конвенція), що їх на конституційному рівні віднесено до складу національного законодавства України (ст. 9 Конституції) та визнано джерелом права (ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»).

Пункт 1 ст. 6 Конвенції містить *мінімальний* комплекс вимог до справедливого суду, універсальний як для цивільного, так і для кримінального судових проваджень, що в жодному випадку не обмежує право країн-учасниць на національному рівні встановлювати додаткові вимоги задля підвищення захисту прав людини. Традиційно у структурі цієї статті дослідники виділяють два аспекти: 1) інституційний (пов'язаний із судоустроєм), до якого відносять такі принципи, як незалежність та неупередженість суддів, встановлення суду законом; 2) процесуальний (пов'язаний із судовими процедурами) – справедливість та публічність розгляду, розгляд справи протягом розумного строку, процесуальна рівність сторін.

Кожен із названих принципів наповнюється Європейським судом з прав людини (далі – Суд) конкретним концептуальним змістом внаслідок динамічного або еволюційного характеру тлумачення Конвенції із застосуванням автономного методу.

Порушення Україною п. 1 ст. 6 Конвенції у зв'язку із недотриманням принципів справедливого суду, що безпосередньо закріплені у її нормі, були констатовані Судом, наприклад, у таких випадках:

- розгляд справи судом, який не був встановлений законом, – рішення у справах «Сокуренко і Стригун проти України» від 20 липня 2006 р. (заяви № 29458/04 та № 29465/04), «ТОВ «Базальт-Імпекс» проти України» від 1 грудня 2011 р. (заява № 39051/07), «Волков проти України» від 25 липня 2013 р. (заява № 21722/11);
- порушення національним судом вимог щодо незалежності та неупередженості під час розгляду справи – рішення у справах

- 
- «Совтрансавто-Холдинг» проти України» від 25 липня 2005 р. (заява № 48553/99) та «Агрокомплекс» проти України» від 25 липня 2013 р. (заява № 23465/99), що стосувалися порушення зовнішньої суддівської незалежності, рішення у справі «Газета «Україна – Центр» проти України» від 15 липня 2010 р. (заява № 16695/04), що стосувалося порушення внутрішньої суддівської незалежності;
- порушення процесуальної рівності сторін – рішення у справах «Федоров і Федорова проти України» від 26 липня 2011 р. (заява № 39229/03), «Стрижак проти України» від 8 листопада 2005 р. (заява № 72269/01), «Волошин проти України» від 10 жовтня 2013 р. (заява № 15853/08).

Розглядаючи Конвенцію як «живий інструмент, який «...повинен тлумачитися у контексті умов сьогодення», діючи під «впливом нововведень та загальноприйнятих стандартів» [1, § 31], Суд витлумачив у своїх рішеннях п. 1 ст. 6, виходячи з того, наскільки нові соціальні стандарти отримали належне широке сприйняття для впливу на розуміння Конвенції. Із напрацьованої Судом практики можна виокремити принципи справедливого суду, які прямо не закріплені у п. 1 ст. 6, але впливають із рішень Суду: доступ до правосуддя, що включає право на ініціювання судового розгляду; право на вирішення цивільної справи по суті; принцип правової певності; вимога вмотивованості судових рішень; право на виконання остаточних судових рішень протягом розумного строку. В жодному випадку не варто розглядати перелік цих стандартів як остаточний, оскільки Суд постійно розвиває практику аналізу та тлумачення норм Конвенції.

Порушення Україною п. 1 ст. 6 Конвенції у зв'язку із недотриманням стандартів справедливого суду, що безпосередньо не закріплені у її нормі, проте впливають із практики Суду, були констатовані останнім, наприклад, у таких випадках:

- порушення вимоги щодо належного обґрунтування судового рішення – рішення у справах «Проніна проти України» від 18 липня 2006 р. (заява № 63566/00), «Серявін та інші проти України» від 10 лютого 2010 р. (заява № 4909/04), «Бочан проти України» від 3 травня 2007 р. (заява № 7577/02);
- порушення права доступу до суду – рішення у справах «Плахтєєв і Плахтєєва проти України» від 12 березня 2009 р. (заява № 20347/03),

- «Наталія Михайленко проти України» від 13 травня 2013 р. (заява № 49069/11), «Церква села Сосулівка проти України» від 28 лютого 2008 р. (заява № 37878/02);
- порушення принципу правової визначеності – рішення у справах «Дія 97» проти України» від 21 жовтня 2010 р. (заява № 19164/04), «Агротехсервіс» проти України» від 5 липня 2005 р. (заява № 62608/00), «Лізанець проти України» від 31 травня 2007 р. (заява № 6725/03);
  - щодо проблеми невиконання судових рішень протягом розумного строку Судом застосовано до України процедуру прийняття «пілотного» рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 р. (заява № 40450/04), де він чітко вказав на існування структурних проблем, що становлять основу цього порушення. Суд дійшов висновку, що порушення, зазначені в цьому рішенні, не пов'язані з якимось поодиноким випадком чи особливим перебігом подій у цій справі, будучи натомість наслідком недоліків регуляторної та адміністративної практики органів влади держави з виконання рішень національних судів, за які вони несуть відповідальність, що є результатом практики, несумісної з положеннями Конвенції.

Звісно, наведений перелік рішень Суду, де констатовано порушення Україною п. 1 ст. 6 Конвенції та які викривають недоліки національної правової системи, є далеко не повним, але дозволяє побачити в загальних рисах, що саме у національній системі правосуддя не відповідає європейським стандартам справедливого суду.

Завдяки динамічному тлумаченню Суд розширив сферу дії п. 1 ст. 6 Конвенції у цивільному аспекті та поширив його дію на окремі спори адміністративної юрисдикції. Тривалий час Суд виключав зі сфери застосування п. 1 ст. 6 Конвенції спори державних службовців з приводу умов їх трудового найму, просування по службі та звільнення, оскільки вважав, що вони не охоплюються поняттям «спір про цивільні права та обов'язки», а тому є несумісними по суті (*ratione materiae*) із цією статтею [2].

Підставою для обмеження в правах цієї категорії заявників Суд вважав характер їх функцій та обов'язків, що втілюють специфічну діяльність державної служби, де останні діють як довірені особи органу державної

---

влади, відповідального за захист загальних інтересів країни-учасниці або інших її органів влади. За таких обставин особи наділяються частиною суверенної влади держави, а та, в свою чергу, має законний інтерес вимагати наявності в цих службовців особливої довіри та лояльності.

З метою встановлення чітких критеріїв для розмежування «спору про цивільні права та обов'язки» та інших спорів Суд у рішенні у справі «Пеллегрін проти Франції» (*Pellegrin v. France*) від 8 грудня 1999 р. (заява № 28542/95) встановив так званий «функціональний критерій», заснований на аналізі характеру функцій та обов'язків заявника як найманого працівника [3, § 64]. Якщо та чи інша посада належала до категорій посад, що включають обов'язки, які відповідають загальним інтересам держави, або обумовлює участь у здійсненні повноважень, наданих публічним правом, то зі сфери дії ст. 6 категорично виключалися усі спори заявника незалежно від їх характеру.

У цій справі передбачався лише один виняток: усі спори щодо виплат пенсій підпадають під сферу дії п. 1 ст. 6 Конвенції, оскільки вважалося, що вийшовши на пенсію, службовці розривають особливий зв'язок між собою та владою та опиняються у такій самій ситуації, як і пенсіонери на підставі приватного права, при цьому особливі зв'язки лояльності та довіри припиняють своє існування, і працівник не може володіти частиною суверенної влади держави [3, § 67].

Такий підхід застосовувався до державних службовців до 2007 р., коли Велика палата Європейського суду з прав людини у рішенні у справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» (*Vilho Eskelinen and others v. Finland*) від 19 квітня 2007 р. (заява № 63235/00) дійшла висновку про помилковість використання функціонального критерію, зазначивши, що його застосування може призводити до відхилення від норми [4, § 51]. Так, у цій справі, що стосувалася неотримання заявниками компенсації за службу у віддалених районах, виходило так, що за суворого дотримання сформульованого у справі «Пеллегрін проти Франції» підходу один із заявників – адміністративна помічниця – користується гарантіями, передбаченими п. 1 ст. 6, в той час як чотири інших заявники – поліцейські – не можуть ними скористатися, хоча характер спору залишається незмінним для всіх заявників. Тому Суд переглянув свої попередні позиції, взявши до уваги, що у багатьох країнах-учасницях

державним службовцям надається доступ до правосуддя, і вони можуть подавати позовні заяви про стягнення заробітної плати, додаткових виплат і навіть про звільнення чи трудовий найм так само, як і працівники приватного сектору. Суд відзначив, що при цьому в рамках національної правової системи відсутнє зіткнення життєво важливих інтересів держави і права людини на захист. Суд зауважив, що, дійсно, ані Конвенція, ані протоколи до неї не гарантують права бути прийнятим на державну службу, однак із цього не випливає, що Конвенція не поширюється на державних службовців у інших відносинах [4, § 57].

Отже, Суд вирішив у своїй практиці застосовувати новий підхід, згідно з яким лише факт роботи заявника на посаді із здійсненням публічно-правових повноважень не є вирішальним, а держава-відповідач може посилатися у Суді на наявність у заявника статусу державного службовця як на підставу для позбавлення його захисту, передбаченого ст. 6 Конвенції, за таких двох умов:

- 1) національне право відповідної держави повинно в явній формі позбавляти доступу до правосуддя працівників, які обіймають посаду на державній службі;
- 2) позбавлення доступу до правосуддя повинно бути виправдано об'єктивними міркуваннями державного інтересу [4, § 62].

Суд констатував, що практично це означає появу презумпції застосовності до державних службовців положень ст. 6 Конвенції, оскільки саме на державу-відповідача покладається обов'язок з доведення вищезазначених двох умов [4, § 62].

З того часу поняття «спір про цивільні права та обов'язки» тлумачиться Судом розширено, з урахуванням висновків у цій справі, а державні службовці отримали можливість користуватися гарантіями ст. 6 Конвенції. За висловом Микеле де Сальвіа, «віднині будь-який позов, що має майновий предмет і ґрунтується на посяганні на майнові права, стосується, в принципі, «цивільних прав та обов'язків». Таким чином, значення має природа права, відповідно до якого повинен вирішуватися спір (цивільне, торговельне, адміністративне тощо) і природа органу, компетентного у цій сфері (загальна юрисдикція, адміністративний орган тощо)» [5, с. 326–326].



---

У справі «Феррадзіні проти Італії» (*Ferrazzini v. Italy*) від 12 липня 2001 р. (заява № 44759/98) Суд визнав, що «відносини між особою та державою значно розширилися у багатьох сферах протягом п'ятдесяти років з тих пір, як була прийнята Конвенція, і державне регулювання значно втручається у приватноправові відносини. Це зумовило висновок Суду про те, що розгляд, якщо він за національним законодавством навіть є частиною «публічного права», може підпадати під сферу дії ст. 6 Конвенції у цивільному аспекті, якщо результат розгляду має значення для цивільних прав та обов'язків, з урахуванням таких питань, як, наприклад, продаж землі, володіння приватною клінікою, доходи у вигляді відсотків від власності, надання адміністративного дозволу стосовно умов професійної діяльності чи ліцензії на виробництво алкогольної продукції» [6, § 27].

Для адміністративного судочинства це означає обов'язок дотримуватися стандартів справедливого суду у цивільному аспекті п. 1 ст. 6 Конвенції під час розгляду на національному рівні справ адміністративної юрисдикції, де постає питання про захист прав осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На категорії спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень у процесі здійснення ними владних управлінських функцій як до приватних осіб, так і до інших суб'єктів владних повноважень гарантії п. 1 ст. 6 Конвенції у цивільному аспекті не поширюються. Тому в цих категоріях спорів застосування як норм Конвенції, так і практики Суду буде абсолютно недоречним.

Однак не всі спори адміністративної юрисдикції за зверненням приватних осіб підпадають під дію ст. 6 Конвенції. Насамперед, поза межами дії названої статті опинилися податкові спори. Така позиція була сформована Судом у справі «Феррадзіні проти Італії» (*Ferrazzini v. Italy*), де Суд обґрунтовано зазначає, що питання оподаткування до цього часу залишається основною прерогативою публічної влади, і переважним є публічний характер відносин між платниками податку і податковими органами. Беручи до уваги те, що Конвенція і протоколи до неї повинні тлумачитися в цілому, Суд зауважив, що ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, яка стосується захисту власності, зберігає право держав запроваджувати такі закони, які вони вважають необхідними з метою забезпечення сплати податків. Таким чином, Суд у цій справі дійшов висновку, що податкові спори не належать до сфери «цивільних прав

та обов'язків», незважаючи на матеріальний вплив, який вони неминуче спричиняють на платників податку [6, § 29].

Виключення податкових спорів зі сфери дії п. 1 ст. 6 у цивільному аспекті не означає, що заявники не можуть звертатися до Суду за захистом свого права власності, оскільки накладення органами державної влади на заявника зобов'язань зі сплати податку може становити втручання в його майнові права у розумінні ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. І це зовсім не означає, що у податкових спорах адміністративні суди не зобов'язані дотримуватися стандартів справедливого судового розгляду у цивільному аспекті. Так, у випадку визнання заяви прийнятною за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції Суд під час розгляду її по суті обов'язково проведе перевірку справедливості застосованих до заявника процедур – опосередковано, через перевірку дотримання принципу законності з усіма вимогами до його якості.

Важливо пам'ятати, що податкові спори в частині накладення штрафів на платника податків підпадають під дію ст. 6 Конвенції у кримінальному аспекті. За автономним тлумаченням Суду, накладення таких штрафів розцінюється як застосування «кримінально-правової санкції», на відміну від матеріального за своєю природою зобов'язання, що впливає із податкового законодавства або іншим чином є частиною зобов'язань громадянина у демократичному суспільстві [6, § 25]. Під кримінальний аспект ст. 6 Конвенції підпадатимуть також спори приватних осіб з приводу застосованих контролюючим органом до них санкцій – таких як арешт майна чи коштів, примусовий продаж майна з публічних торгів та інші. Тому у цих провадженнях національним судам необхідно дотримуватися стандартів справедливого суду у кримінальному аспекті ст. 6 Конвенції.

Суд також зауважив, що не всі права та обов'язки особи мають цивільно-правову природу. Таким чином, політичні права і обов'язки, як, наприклад, право балотуватися на виборах до Національної Асамблеї, навіть незважаючи на те, що в цьому провадженні можуть зачіплятися матеріальні інтереси заявника, так само як і видворення іноземців не дають підстав для спору про цивільні права в аспекті п. 1 ст. 6 Конвенції, яка відповідно не застосовується [6, § 28].

---

Безперечно, Суд у своїх рішеннях поступово виводить нові елементи стандартів справедливого суду, постійно поглиблюючи їх сутнісне розуміння, гармонізуючи фундаментальні принципи, зокрема у сфері правосуддя, в усіх країнах – учасницях Конвенції, які часто відрізняються навіть за способом юридичного мислення.

Характеризуючи відмінність між континентальною правовою сім'єю, до якої належить і Україна, та системою загального права (англо-саксонською), суддя Палати в адміністративних справах Верховного Суду України О.Б. Прокопенко пояснює, що юристи цих правових сімей використовують різні логіко-методологічні стандарти: якщо в романо-германській сім'ї, де за судовою практикою визнається вторинний характер, юрист мислить дедуктивно – від загального до окремого, то в англосаксонській, навпаки, юридичне мислення індуктивне – від окремого до загального, спрямоване на виявлення ключових аналогій і переходу від них до загальної класифікації. Ці особливості автор пропонує враховувати як передумову імплементації практики Суду у національне судочинство [7].

Суддя Конституційного Суду України С.В. Шевчук у своєму виступі на II Міжнародному форумі з практики Європейського суду з прав людини, що відбувався 29 листопада – 1 грудня 2013 р. у м. Львові, так пояснив відмінність між українськими та європейськими суддями: «Українські судді спочатку шукають норму і виривають її з контексту, а їхні європейські колеги насамперед шукають принцип, де норма може бути лише елементом аргументації».

Кількість постановлених рішень проти України з очевидністю свідчить про те, що вітчизняною системою правосуддя європейські стандарти справедливого суду, так само як і індуктивний спосіб юридичного мислення, ще далеко не опановані, хоч і не можна заперечувати позитивні зрушення стосовно якості відправлення правосуддя під впливом Конвенції та практики Суду протягом останніх років.

Отже, з вищевказаного випливає висновок, що у зв'язку із постійним розширенням Європейським судом з прав людини сфери застосування цивільного аспекту п. 1 ст. 6 Конвенції стандарти справедливого суду повинні дотримуватися національними судами за будь-яких обставин в усіх видах судочинства.

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Тайре проти Сполученого Королівства» від 25 квітня 1978 р. (заява № 5856/72) (*Tyrer v. the United Kingdom*) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#{{fulltext:{{TYRER v. THE UNITED KINGDOM}}},documentcollectionid2:{{GRANDCHAMBER}},CHAMBER}}>
2. Рішення першої секції Європейського суду з прав людини у справі «Колотков проти Росії» від 9 березня 2006 р. (заява № 41146/02) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#{{itemid:{{001-73067}}}}>
3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пеллегрін проти Франції» (*Pellegrin v. France*) від 8 грудня 1999 р. (заява № 28541/95) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#{{languageisocode:{{ENG}},appno:{{28541/95}},itemid:{{001-58402}}}}>
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» (*Vilho Eskelinen and others v. Finland*) від 19 квітня 2007 р. (заява № 63235/00) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#{{fulltext:{{63235/00}},docname:{{Vilho Eskelinen and others v. Finland}},appno:{{63235/00}},itemid:{{001-117391}}}}>
5. Де Сальвіа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. – СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2004. – 1072 с.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Феррадзіні проти Італії» (*Ferrazzini v. Italy*) від 12 липня 2001 р. (заява № 44759/98) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/rus#{{itemid:{{001-59589}}}}>
7. Матеріали Другої зустрічі робочої групи з розробки одноденних навчальних курсів щодо застосування Конвенції про захист прав

людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини в рамках стандартизованої двотижневої програми підготовки суддів, призначених на посаду вперше, для суддів адміністративних судів, призначених на посаду судді вперше, 9–11 грудня 2014 р.

**Марина БОЯРИНЦЕВА,**  
суддя Окружного адміністративного  
суду м. Києва,  
кандидат юридичних наук

## **Поновлення порушеного права особи як основна мета судочинства**

Загальні стандарти справедливого суду у правовій державі визначені ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що проголошує справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо прав та обов'язків цивільного характеру особи або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти особи кримінального обвинувачення.

У моїй доповіді центральне місце відводиться положенню щодо розгляду справи судом, що вирішить спір про права та обов'язки цивільного характеру особи або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти особи кримінального обвинувачення.

Вважаю основною метою судочинства встановлення факту порушення права особи та його поновлення, адже без відповідного поновлення порушеного права особи держава не може стверджувати про ефективність судочинства та пріоритет прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи.

Фактичному поновленню права особи за рішенням суду передують багато умов і чинників. Зверну увагу на деякі з них, з якими стикаюся на практиці.

По-перше, **дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень.**

У рішеннях судів часто наводяться посилання на Рекомендацію № R(80)2 Комітету міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 р., де поняття «дискреційне повноваження» визначене як повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати

---

з певною свободою розсуду – тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, що його він вважає найбільш відповідним за цих обставин.

Треба наголосити, що в законодавстві України відсутнє визначення поняття «дискреційне повноваження», а при вирішенні справи у разі звернення до суду вимоги щодо визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суд має досліджувати саме обставини прийняття рішення або вчинення/невчинення дій суб'єктом владних повноважень, який доволі часто посилається на дискрецію та втручання суду у здійснення його повноважень.

У рішенні Європейського суду з прав людини від 2 листопада 2006 р. у справі «Волохи проти України» (заява № 23543/02) при наданні оцінки повноваженням державних органів Суд виходив з кількох ознак, зокрема щодо наявності дискреції. Так, Суд зазначив, що норма права є «передбачуваною», якщо вона сформульована з достатньою чіткістю, що дає змогу кожній особі – у разі потреби за допомогою відповідної консультації – регулювати свою поведінку. На думку ЄСПЛ, надання правової дискреції органам виконавчої влади у вигляді необмежених повноважень було б несумісним з принципом верховенства права. Отже, закон має з достатньою чіткістю визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органам, і порядок її здійснення, з урахуванням законної мети відповідного заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання.

У законодавстві України встановлене поняття компетенції суб'єкта владних повноважень, що закріплюється відповідним правовим актом, а тому якщо йдеться про втручання суду в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень, це становить собою некоректне та неправильне застосування норм права, адже відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Якщо суд встановлює факт порушення права особи неправомірним рішенням суб'єкта владних повноважень, то саме суд має право

зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти певне законне рішення, оскільки власний розсуд уже використовувався відповідачем – суб'єктом владних повноважень.

Вважаю, що суб'єкт владних повноважень позбавляється права на розсуд після встановлення судом факту порушення права особи.

По-друге, **тривалий час розгляду справи** (зазначена ознака має кілька аспектів).

1. Так, підставами касаційного оскарження є порушення судом першої або апеляційної інстанції норм матеріального чи процесуального права.

Відповідно до ст. 230 КАС України, розглянувши касаційну скаргу, суд касаційної інстанції постановляє ухвалу в разі скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд.

Вважаю, що зазначена норма не сприяє поновленню права особи, адже справа розглядається роками, фактичного вирішення спірного питання не відбувається.

На вказане порушення також було звернуто увагу Європейським судом з прав людини у рішеннях у справах «Ткаченко проти України», «Самойлович проти України» та «Кісельов проти України» у зв'язку з незабезпеченням національними органами розгляду справ заявників протягом розумного строку з огляду на:

- неодноразові направлення справи на новий розгляд («Ткаченко проти України»);
- те, що позов заявника, який було подано 6 вересня 2002 р., після понад 8-річного провадження все ще розглядався в суді першої інстанції («Кісельов проти України») тощо.

При цьому в поданні Міністерства юстиції України до Кабінету Міністрів України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини, які набули статусу остаточних, з цього питання запропоновано вдосконалювати практику розгляду справ судами в контексті відповідної вимоги ст. 6 Конвенції щодо «розумного строку» провадження.



---

Не можна погодитися з такою пропозицією. Вважаю за необхідне внести зміни до КАС України шляхом виключення норми щодо направлення справи на новий розгляд та наділення суду касаційної інстанції правом досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

2. Встановлення норм навантаження на одного суддю та збільшення строку вирішення справи до 3 місяців призведе не тільки до підвищення якості правосуддя, а й до прискорення вирішення справи по суті.

Не завжди суддями приділяється належна увага логічному, послідовному викладенню змісту судових рішень, внаслідок чого мотивація рішень у ряді випадків незрозуміла, що у свою чергу дає підстави для різного їх тлумачення. Наведене, як правило, є показником завантаженості судді та встановлення строку вирішення спору від кількох днів до одного місяця, що позбавляє суддю можливості докладно навести всі доводи сторін, обставини справи та нормативне обґрунтування, а також отримати всі необхідні докази для вирішення спору по суті.

По-третє, **однорідність позовних вимог.**

Так, при оскарженні одного й того самого нормативно-правового акту різними особами суд позбавлений можливості ухвалити рішення, яким закрити провадження на підставі п. 4 ч. 1 ст. 157 КАС України: якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами, оскільки позивачем є інша фізична або юридична особа.

Разом з тим у разі ухвалення рішення суду про визнання незаконним нормативно-правового акту та набрання таким рішенням законної сили є недоцільним розглядати справу про оскарження цього нормативно-правового акту за позовом іншої особи – суд вже висловив свою позицію, а рішення набрало законної сили і підлягає виконанню. На жаль, сьогодні суди навантажені справами про оскарження одних й тих самих нормативно-правових актів за позовами різних осіб, що також зумовлює марне витрачання державних коштів на забезпечення судового процесу.

Наведена проблема стосується не тільки оскарження нормативно-правових актів. Так, непоодинокими є випадки оскарження суб'єктами господарювання рішень, дій чи бездіяльності податкового органу в частині прийняття/неприйняття податкових накладних, податкових декларацій тощо. Позивачі зловживають правом на звернення до суду та звертаються з однорідними позовними вимогами до Державної фіскальної служби України та до податкового органу нижчого рівня.

Для вирішення цієї проблеми доцільним вбачається виключити словосполучення «і між тими самими сторонами» з п. 4 ч. 1 ст. 157 КАС України та/або запровадити інститут колективного позову та типового провадження.

Крім того, наявність обов'язкової публікації оголошення щодо оскарження нормативно-правового акту є такою ознакою, що наділятиме всіх заінтересованих осіб правом на звернення до суду в межах вже відкритого провадження.

По-четверте, ***встановлення інституту відповідальності за зловживання правом на судовий захист.***

На сьогодні з'являються заінтересовані особи, які використовують осіб, наділених пільгою зі сплати судового збору, для звернення до суду із позовними вимогами без сплати судового збору, проте за наслідками розгляду справи судом встановлюється відсутність порушення прав та очевидна необґрунтованість позовних вимог.

Такий спеціальний статус позивачів надає їм переваги щодо інших осіб, оскільки вони безперешкодно звертаються до суду, як правило, безліч разів, навантажують судову систему, витрачають державні кошти на розгляд таких справ тощо та не несуть жодної відповідальності за безпідставне звернення до суду.

У разі встановлення судом відсутності порушеного права та очевидної безпідставності заявлених вимог пропонуємо надати суду право стягнення судового збору та судових витрат з позивача (у разі звільнення такого позивача від сплати судового збору).

***По-п'яте, виконання судового рішення.***

Виконання судового рішення як завершальна стадія судового розгляду та фактичного поновлення порушеного права особи має бути реальним, оскільки без дієвих заходів щодо виконання рішень судів поновлення права особи не відбувається.

Порушення права на виконання рішення суду протягом розумного строку Європейський суд з прав людини встановив у справах «Москаленко та 249 інших проти України» та «Хворостяной та 249 інших проти України». Рішення у зазначених справах було ухвалено Європейським судом у рамках відновленої процедури розгляду скарг, що стосуються тривалого невиконання рішень національних органів та відсутності ефективних засобів юридичного захисту.

Наведена проблема наразі вирішується шляхом запровадження інституту приватних виконавців, проте наразі вона існує, і я не можу її не торкнутися.

Також необхідним вбачається посилення інституту судового розпорядника шляхом, насамперед, надання судовому розпоряднику повноваження щодо проведення дій за ухвалами суду про витребування судом доказів та контролю за виконанням рішень судів.

Ефективне виконання суддею свого професійного обов'язку полягає саме у поновленні порушеного права особи, якщо факт порушення встановлено судом.

Слід зазначити, що балансування повноважень суддів та прав інших державних та приватних суб'єктів у всіх видах судового провадження, підвищення доступності правосуддя є вирішальними чинниками при здійсненні ефективного судочинства, про що також зазначено у Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, затвердженій рішенням Ради суддів України від 11 грудня 2014 р. № 71.

Також згідно з Висновком № 9(2006) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування

міжнародного та європейського права для вітчизняної правової системи професійним суддям необхідні базові знання і певні навички застосування міжнародних норм, без яких не може бути гарантовано дійсно ефективного захисту прав людини на внутрішньодержавному рівні. В цьому контексті окремо розглядаються забезпечення суддів інформацією, діалог між міжнародними судовими інституціями та застосування судами міжнародного та європейського права.

Разом з тим ми не маємо права заперечувати досвід попередніх років та здобутки попередніх судових реформ. Адміністративне судочинство, вважаю, завжди було лідером щодо запровадження нових стандартів здійснення судочинства, і це зумовлено тим, що така ланка судів створена останньою за часом (йдеться про використання нових інформаційних технологій, запровадження скороченого провадження у певних категоріях спорів для прискорення розгляду справ тощо). Та основними все ж таки залишаються встановлені принципи адміністративного судочинства, якими надано преференції саме приватній особі, захист прав, свобод та охоронюваних інтересів якої закріплено в КАС України як завдання адміністративного суду.

Якою б не була справа з точки зору юриспруденції, для кожної особи – учасника провадження – вона найважливіша, і відповідно, кожен сподівається, що у його справі рішення буде приймати найбільш досвідчений, розумний, чесний і справедливий суддя, і воно буде законним і справедливим. Тобто у кожній справі, незалежно від її суті та складу сторін, від судді очікують вирішення дилеми, конфлікту та прийняття законного і обґрунтованого рішення, оформленого відповідно до вимог закону. І, як зазначав Європейський суд з прав людини у справі «Де Куббер проти Бельгії», «навіть видимість може бути важливою», тому «правосуддя повинно не тільки чинитися, необхідно також, щоб було видно, що воно чиниться».

---

**Віктор БАЗОВ,**  
науковий консультант  
Вищого адміністративного суду України,  
член Науково-консультативної ради при  
Вищому адміністративному суді України,  
кандидат юридичних наук

## **Конституційна рівність як ціннісна засада судового захисту прав людини**

За всієї багатогранності проблем судового захисту прав людини, підтвердженням чого є тематика цієї конференції, своєрідною спільною інтегративною основою інституту судового захисту прав людини може виступати категорія конституційної рівності, якщо мати на увазі, що вимога конституційної рівності виступає в правозахисній сфері у різних якостях і всеосяжних характеристиках – політичних, соціальних, юридичних тощо, що відтворюють як сутнісні, так і формально-юридичні начала відповідних явищ і відносин.

Універсальне значення цієї категорії в правозахисній системі виявляється саме в тому, що вимога конституційної рівності концентровано відображає якісний рівень розвитку всієї системи праввідносин, стан захищеності прав і свобод людини і громадянина в державі.

Вважається, що правозахисний потенціал вимоги рівності визначається в своїй основі єдністю двох взаємозалежних начал: по-перше, рівністю перед Богом і, по-друге, рівністю всіх перед законом і судом. У такій «двоєдності» закладені глибинні, свого роду сакральні, духовно-моральні, а не тільки юридичні начала рівності у їх конституційному відображенні. Саме про це йдеться в ст. 1 Загальної декларації прав людини, де зазначається, що усі люди народжуються вільними та рівними у своїй гідності та правах [2].

Розгляд питань судового захисту прав людини в аспекті конституційної рівності суттєво актуалізується в сучасних умовах загострення суперечностей між конкуруючими цінностями безпеки й прав людини, серед яких особливого значення набуває необхідність вирішення проблем правової і соціальної незахищеності, що підсилюється

нерівністю громадян перед законом і судом та загрожує власне основам соціальної стабільності й демократичного розвитку сучасних держав. Свідченням цього стали і події в Україні, зокрема під час Революції Гідності 2013–2014 рр. Тому сьогодні проблема рівності набуває однаково актуального значення як у формально-юридичному, так і морально-етичному, соціокультурному аспектах, що включає насамперед захист прав і свобод окремого індивіда в державах, що обрали європейський демократичний шлях розвитку.

З урахуванням двох типів праворозуміння – позитивізму й природного права – дістали свого відображення питання конституційної рівності в Конституції України. З аналізу норм Основного Закону вбачається, що практично усі сфери суспільних відносин пронизані вимогою щодо дотримання принципу рівності в процесі їх правового регулювання. Конституція України містить більше десятка статей, які встановлюють вимогу правового регулювання суспільних відносин на основі принципу рівності.

В Основному Законі держави визначено, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах (ст. 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; рівність прав жінки і чоловіка забезпечується наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей (ст. 24). Конституційна вимога правового регулювання суспільних відносин на основі принципу рівності присутня при регулюванні таких інститутів права, як власність (ч. 4 ст. 13), громадські об'єднання (ч.ч. 3, 5 ст. 36), державна і муніципальна служби (ст. 38), трудова діяльність (ст. 43), шлюб та сім'я (ст.ст. 51, 52), народовладдя (ст. 71), судочинство (ч. 3 ст. 129) тощо. Термінологічно це виражене у таких формулюваннях, як: «кожна людина має право» (ст. 23), «громадяни мають рівні конституційні права і свободи» (ст. 24), «кожному гарантується» (ст. 30), «усі мають право» (ст. 40), «ніхто не може бути» (ст. 47), «кожний зобов'язаний» (ст.ст. 66, 67) тощо [1]. У цьому аспекті конституційний імператив рівності, в межах його правозахисної інтерпретації, виступає і як право, і як принцип, і як базова соціально-правова (конституційна) цінність, і як особливий демократичний правовий режим.

---

У теорії є справедливим твердження, що рівність певною мірою є квінтесенцією поділу влади як умови гарантування прав людини, оскільки саме категорія конституційної рівності втілює начала «рівноваги» законодавчої, виконавчої й судової влади як рівновеликих з позиції конституційної системи стримувань і противаг. Як відомо, порушення такої «рівноваги» призводить до узурпації влади однією з гілок державної влади.

Тому не є випадковим, що саме ідеали рівності покладені в основу фундаментальних начал конституційної організації суспільства і держави, системи судового захисту прав людини в багатьох країнах, насамперед країнах зі сталою демократією. Так, в Конституції Франції 1958 р. питання рівності дістали відображення як в преамбулі, так і в багатьох її статтях. Зокрема, в ст. 2 при визначенні девізу Республіки категорія «рівність» визначена разом із такими категоріями, як «свобода» та «братство». Стаття 3 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини 1949 р. встановлює рівність всіх людей перед законом, рівноправ'я чоловіка і жінки, заборону ущемлення людини у правах через її фізичні чи розумові недоліки. Стаття 8 Конституції Швейцарської Конфедерації 1999 р. не тільки проголошує рівність всіх людей перед законом, а й встановлює фактичну заборону порушення принципу рівності, відповідно до якого ніхто не може бути підданий дискримінації за ознаками походження, раси, статі, віку, соціального становища, способу життя, релігійних чи політичних переконань. Принцип рівності також проголошений практично в усіх конституціях країн пострадянського простору: Литви (ст. 29), Казахстану (ст. 14), Російської Федерації (ст. 19) та інших держав.

Рівність як конституційна цінність є не тільки загальнотеоретичною, доктринально-гносеологічною категорією, а й категорією чинного права. Специфіка юридичної природи конституційної рівності, що розглядається у ціннісному вимірі, є такою, що виявляється одночасно через загальні принципи права, конституційні принципи, декларації, конституційні презумпції, статусно-категоріальні характеристики суб'єктів конституційного права і конституційних явищ. Так, наприклад, значущим є принцип правової визначеності як критерій конституційності правових норм, що перевіряються, який отримав аргументацію в аспекті вимог рівності і, відповідно, обґрунтування невизначеності правових норм як заперечення рівності всіх перед законом і судом.

Сферою поширення конституційного принципу рівності є вся система правового регулювання, усі галузі права, що, у свою чергу, передбачає необхідність його галузевої конкретизації, зокрема в тих випадках, коли з огляду на особливості сфер правового регулювання потрібним є спеціальний механізм реалізації цієї конституційної вимоги, наприклад, у вигляді принципів загального рівного виборчого права, рівного доступу громадян до державної служби або суддівської професії, рівного доступу до суду тощо.

У доктрині права усталеною залишається позиція про те, що рівні конституційні права і свободи людини і громадянина, які передбачені й гарантовані Основним Законом держави, означають поширення їх рівною мірою на всіх громадян, а також однаковий зміст та обсяг цих прав і свобод стосовно кожного. При цьому «рівність усіх перед законом означає, що в результаті нормування прав кожен має бути однаковою мірою наділений правами та обов'язками, без винятків для будь-кого» [14]. У Рішенні від 28 вересня 2000 р. № 10-рп/2000 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа про приватизацію державного житлового фонду) Конституційний Суд України дійшов висновку, що «проголошуючи рівність усіх громадян перед законом, стаття 24 Конституції України таким чином встановлює і рівну підлеглість усіх громадян законам України» [3].

Важливий аспект щодо застосування принципу рівності є визначення меж його застосування у процесі правового регулювання суспільних відносин. Слід наголосити, що зазначений аспект є найбільш спірним. Так, на думку одних авторів, конституційна рівність означає як юридичну, так і фактичну рівність. Інші вважають, що принцип рівності прав і свобод людини і громадянина не є абсолютним, адже законодавство має забезпечувати лише юридичну складову рівності прав людини, а не фактичну, зокрема майнову, соціальну, фахову тощо, оскільки, за твердженням окремих дослідників, «ступінь реалізації принципу рівності прав і свобод людини зумовлений як об'єктивними чинниками, так і суб'єктивними можливостями кожного з учасників правовідносин, причетних до його реалізації».

Конституційний Суд України у Рішенні від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України



---

«Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України») зазначив, що Конституція України забезпечує юридичну (формальну) рівність між людьми, що означає надання всім рівних вихідних можливостей реалізації своїх прав [4]. На відміну від правової позиції Конституційного Суду України Конституційний Суд Російської Федерації дійшов висновку про те, що рівність повинна бути не тільки формальною, а й фактичною [8]; рівність перед законом і судом не виключає фактичних відмінностей і необхідності їх урахування законодавцем [9].

Вважаємо, що обмеження для окремих осіб (віковий ценз, кваліфікаційні вимоги тощо) мають встановлюватися виключно законом, відповідати легітимній меті, якої держава бажає досягти при встановленні цих обмежень, а також принципу співмірності. Так, наприклад, відповідно до положень ст. 6 Директиви Ради Європейського Союзу від 27 липня 2000 р. встановлення вікового цензу для окремих категорій осіб не вважається дискримінацією, якщо в контексті прав, проголошених у відповідній державі, воно є об'єктивним і розумно виправданим – легітимною метою його застосування, якщо засоби досягнення цієї мети є відповідними і необхідними. На дотримання європейських стандартів рівності перед законом і судом спрямований Закон України від 6 вересня 2012 р. «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6], відповідно до вимог якого заборонено будь-які прояви дискримінації щодо прав і свобод людини і громадянина в країні.

Застосування принципу рівності стосується його матеріальної та процесуальної складових, що є особливо актуальним для практики адміністративного та інших видів судочинства. Відповідно до правової позиції, сформульованої Конституційним Судом України у Рішенні від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004, для забезпечення прав і свобод є необхідним законодавче закріплення механізмів (процедур), що створюватимуть реальні можливості для реалізації кожним громадянином своїх прав і свобод [4]. Цього висновку єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні дійшов з тих підстав, що юридична цінність матеріальних норм права, у тому числі конституційних, фактично буде нівелюватися у разі незабезпечення процесуальної (процедурної) складової, тобто можливості їх реалізації.

Така правова позиція Конституційного Суду України узгоджується з його висновком, викладеним ще у Рішенні від 25 грудня 1997 р. № 9-зп щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненням жителів міста Жовті Води), відповідно до якого кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити в правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створені чи створюються перешкоди для їх реалізації чи мають місце інші обмеження прав і свобод [5]. А у своєму Рішенні від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012 щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) Конституційний Суд України зазначив, що рівність усіх людей у їхніх правах і свободах слід розцінювати як необхідність забезпечення рівних правових можливостей матеріального та процесуального характеру для реалізації ними однакових за змістом та обсягом прав і свобод людини і громадянина [5].

Вважаємо, що з урахуванням, зокрема, конституційного принципу рівності Вищий адміністративний суд України прийняв рішення у справі за позовом Кандиби Л.М. та інших щодо скасування, визнання протиправною та такою, що є геноцидом власного народу, постанови Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей».

Слід зазначити, що в міжнародно-правових актах відсутня одноманітність щодо визначення принципу рівності. Так, якщо Комітет ООН з прав людини назвав право на рівність перед судами, у тому числі на рівний доступ до правосуддя, «ключовим елементом» захисту прав людини і процесуальним засобом забезпечення верховенства права, то в ст. 10 Загальної декларації прав людини вже йдеться про право кожного на «повну рівність» щодо справедливого і відкритого судового розгляду, в ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права – про право на рівноправність перед судом, в п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – про загальну заборону дискримінації, а в преамбулі до Протоколу № 12 до Конвенції – про принцип рівності перед законом.

---

ЄСПЛ у рішенні у справі *Steel and Morris v. United Kingdom* наголосив на важливості цього права «в демократичному суспільстві» [10]. Застосовуючи «теорію підпорядкування юрисдикції суду», ЄСПЛ визначає право на рівність сторін та право на доступ до суду в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у рамках «права на справедливий і публічний» судовий розгляд. Так, при розгляді питання щодо визначення ролі публічних обвинувачів у судовому процесі, Суд у рішенні у справі «Крес проти Франції» визнав, що державний службовець (комісар Уряду Франції) у певних випадках «може ставати союзником або противником однієї із сторін», що, на думку Суду, може створювати відчуття нерівності перед іншою стороною і має ознаки порушення п. 1 ст. 6 Конвенції [11]. У рішенні у справі «Ф.В. проти Франції» Європейський суд пояснив, що власне присутність прокурора або іншої особи під час обговорення, незалежно від того, «активна вона чи пасивна», вважається порушенням п. 1 ст. 6 Конвенції [12] (див. також рішення у справі *Martinie v. France* [13]).

У КАС України одним із принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах визначений принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу (ст. 7, ст. 10 Кодексу). В ст. 10 повністю відтворюється конституційна норма щодо рівності та зазначається, що усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом [7]. Разом з цим, на наш погляд, потребують подальшого вдосконалення положення ч. 1 ст. 2 Кодексу, де зазначається, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Вважаємо, що положення щодо завдання як адміністративного, так і інших видів судочинства повинно бути уніфіковане саме з урахуванням принципу рівності усіх учасників судового процесу. Потребують свого подальшого вдосконалення і положення ст. 10 КАС України з урахуванням реалізації принципу рівності в особливих провадженнях, наприклад у справах за зверненням СБУ щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них, власник яких згідно з ч. 5 ст. 183-4 КАС України не повідомляється про розгляд справи судом [7].

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що суди, здійснюючи свої повноваження щодо захисту прав і свобод людини і громадянина відповідно до конституційного принципу рівності, повинні забезпечувати

рівноправність усіх учасників судового процесу. При здійсненні правосуддя необхідно враховувати, що доступ до правосуддя і рівноправність учасників судового процесу знаходяться в основі принципу верховенства права та права на справедливий суд.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Загальна декларація прав людини 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
3. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 165–169.
4. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / Відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 459–463.
5. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://caesar/pls/wccu/POOO?lang=0>
6. Закон України від 6 вересня 2012 р. «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 412.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
8. СЗ РФ. – 1998. – № 10. – Ст. 1242.
9. СЗ РФ. – 1995. – № 19. – Ст. 1764.
10. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2005. – № 3.
11. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2001. – № 3.

12. Обзор судебной практики Европейского суда по правам человека: роль прокурора при рассмотрении дел, не относящихся к сфере уголовного права: Совет Европы. – 2011. – С. 35.
13. Там само. – С. 37.
14. Гессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 214–215.

*Анна БІЛОЦЬКА,  
спеціаліст I категорії Житомирського  
апеляційного адміністративного суду*

## **Стандарти справедливого суду (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод)**

Україна – молода незалежна держава, яка сьогодні перебуває на етапі свого розвитку. Оскільки Україна є державою правовою, то і основною її ознакою є пріоритетна роль права, що об'єктивується у верховенстві права в усіх сферах суспільного життя, взаємній відповідальності особи і держави і, звісно, в поділі влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Справедливість правосуддя означає наявність таких процесуальних гарантій для учасників провадження, як рівність та змагальність сторін, ефективне використання сторонами у справі права на захист, швидкий розгляд у розумний строк. Особливої актуальності ці питання набувають у період суспільно-політичної нестабільності в країні, коли правосуддя хочуть використати у власних інтересах представники різних політичних сил, а також зникає довіра у людей до справедливого і незаангажованого розгляду судових справ та винесення в них рішення відповідно до вимог чинного законодавства.

Неабияка увага приділяється судовій гілці влади, яка активно реформується та тяжіє до європейських стандартів, адже є запорукою справедливості. Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [1].

Про активне реформування свідчить і Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 яким схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. Її метою є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням

---

щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям та стандартам захисту прав людини [2].

Крім того, прийнятий 12 лютого 2015 р. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» закладає правові основи для проведення судової реформи, яка б забезпечила ефективний захист прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у судовому порядку, практичну реалізацію права на справедливий суд [3].

Згідно із Законом України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» при розгляді справ судами України Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та практика Європейського суду з прав людини повинні використовуватись як джерела права. Це положення спрямоване на реалізацію конституційних норм, а також норм Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України». Відтак, Конвенція є частиною національного законодавства України і підлягає застосуванню нарівні з національним законодавством. При цьому визнається принцип пріоритетності норм міжнародного права у випадку, якщо вони суперечать нормам національного законодавства України. Таким чином, норми Конвенції повинні застосовуватись національними судами так само, як і внутрішнє законодавство, і є нормами прямої дії [4].

Конвенція – це багатосторонній договір, що має особливу природу договору про колективне гарантування прав людини й основоположних свобод, що встановлює власний юридичний механізм захисту. Вона була підписана в Римі 4 листопада 1950 р. і набрала чинності 3 вересня 1953 р. [5].

Відповідно до Конвенції право на справедливий суд складається з інституціональних та процесуальних елементів. До інституціональних належать вимоги щодо суду як установи (незалежний, неупереджений, створений на підставі закону), до процесуальних – мінімальні вимоги стосовно процедури судового розгляду (публічність, забезпечення наданих процесуальним законом прав учасникам судового розгляду, змагальність, розумний строк розгляду справи, виконання остаточного судового рішення).

Пункт 1 ст. 6 Конвенції передбачає, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені до зали засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [6].

В пункті 1 ст. 6 наведено перелік окремих складових елементів системи справедливого судочинства. Основним у всій системі залишається доступ до процедури з усіма атрибутами судової форми контролю у певних сферах. Доступ до судових органів має бути реальним, а не формальним.

Ключовим у ст. 6 Конвенції є верховенство права та належне здійснення правосуддя. Для правильного розуміння, застосування та тлумачення Конвенції використовується практика Європейського суду з прав людини, яку він викладає в своїх рішеннях.

Наприклад, у справі «Ейрі проти Ірландії» (1979) Європейський суд з прав людини визнав, що відмова надати юридичну допомогу незаможній жінці, яка намагалась через суд розлучитись зі схильним до насильства чоловіком, порушила її право на доступ до правосуддя, яке передбачено в п. 1 ст. 6. Основоположним принципом положення про незалежність та неупередженість судів є поділ влади, але ані сама Конвенція, ані органи, створені в її рамках, не дають вказівок стосовно того, як виконувати цю вимогу. У справі «ДеКюббе проти Бельгії» (1984) було визнано неприйнятним те, що одна й та сама особа була і судовим слідчим, і суддею при слуханні справи [7].

Визначення поняття розумності строку залежить від того, яка саме справа розглядається – цивільна чи кримінальна. Відповідно до ст. 3 КАС України розумний строк – це найкоротший строк розгляду і



---

вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинувинуваних зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [8].

Так, у справі «Смирнова проти Росії» до Суду звернулись дві громадянки, які стверджували, що тримання їх під вартою в очікуванні на судовий розгляд та розслідування порушеної щодо них кримінальної справи було надмірно тривалим. Відповідно Суд постановив, що стосовно обох заявниць було допущено порушення п. 1 ст. 6 Конвенції.

Прикладів подібних справ – безліч, зазвичай – з позитивним рішенням для особи, яка звернулася до Європейського суду з прав людини.

Власне слово «справедливість» має кілька значень: зразок, стандарт поведінки людей в їх співіснуванні та взаємодії, беззаперечна правова цінність, що набуває рис універсальності, критерії оцінювання чинного позитивного права та інструмент легітимації права й правових інститутів, критерій, який використовується при розподілі соціальних благ. Так, справедливість – це один з найважливіших принципів правової держави. Закон є втіленням ідеї рівної для всіх свободи – робити все, що не обмежує свободи інших і не завдає шкоди, а також те, що не заборонене законом.

Усе викладене свідчить про те, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є важливим інструментом у захисті прав людини. А численні звернення до Європейського суду з прав людини свідчать про недосконалість вітчизняного законодавства, що стосується правосуддя, яке, щоправда, реформується, хоч і поступово. А відповідь на питання, наскільки воно є справедливим, міститься в свідомості кожного громадянина.

## **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361/2006/page>

2. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276/>
3. Закон України від 12 лютого 2015 р. «Про забезпечення права на справедливий суд» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/192-19/page>
4. Застосування адміністративними судами Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року і практика Європейського суду з прав людини при вирішенні деяких соціальних спорів.
5. Європейська конвенція з прав людини як ключовий елемент системи права Ради Європи.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
7. Короткий путівник по Європейській конвенції з прав людини.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

**Анна БУЧИК,**  
суддя Житомирського апеляційного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук

## **Аналіз складових стандартів справедливого суду**

У період становлення та розвитку України як правової держави та формування громадянського суспільства, в зв'язку з імплементацією міжнародних правових норм актуалізується необхідність дослідження проблем організації та функціонування судової влади.

Одним із істотних елементів функціонування права є забезпечення прав людини, задля ефективності якого у правовій державі створюються всі необхідні умови для їх належної реалізації, охорони та захисту. Відповідно це зумовлює необхідність системного відновлення порушених або оспорюваних прав та свобод, що вимагає існування гарантовано об'єктивного та дієвого незалежного механізму, на виконання функцій якого спрямована діяльність судової гілки влади.

Наразі перед українською судовою системою постають серйозні виклики, що об'єктивуються в кричущих обвинуваченнях та гострій критиці заангажованості, упередженості, заінтересованості суддів в розгляді справ.

Зважаючи на вимоги нового часу Радою суддів України 14 грудня 2014 р. було затверджено Стратегію розвитку судової влади України на 2015–2020 роки, що є вираженням прагнення українського судівництва та суспільства до реформ, підвищення якості послуг судової системи для громадян, забезпечення права на справедливий суд, дотримання європейських стандартів і наближення до кращих практик відправлення правосуддя [1].

У подальшому, вже на загальнодержавному рівні Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 було схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, де визначено, що останні становлять собою механізм

для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права [2].

Фактично забезпечення права на справедливий суд є основою організаційної діяльності суду та процедури вирішення ним юридично значущих справ. Наразі безпосереднє право на справедливий суд в повному обсязі не закріплено ані в Конституції, ані в чинному національному законодавстві, відтак, захищаються лише окремі його елементи.

Частина 1 ст. 55 Конституції України встановлює, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. За правилами ч. 1 ст. 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [3].

Пунктом 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. передбачено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені до зали засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [4].

Зазначені стандарти справедливого судового розгляду вирізняються складним і взаємопов'язаним характером, спрямованим на забезпечення належного відправлення правосуддя [5].

---

У зв'язку із упровадженням в українське судочинство та адміністративну практику міжнародних стандартів прав людини, судова діяльність покликана забезпечувати імплементацію в національне правозастосування високих норм європейських зразків.

У широкому розумінні стандарт – це зразок, еталон, модель, що є первісними для порівняння з ними подібних об'єктів.

Поняття справедливості охоплює правильне, об'єктивне, неупереджене ставлення до кого-, чого-небудь.

Справедливість є принципом адекватності суспільних зусиль, спрямованих на відновлення священної рівноваги світу (права), порушеної внаслідок діяльності чи бездіяльності члена (членів) суспільства чи суспільної інституції (взагалі – суб'єкта, особи) [6].

За загальним поняттям правова природа стандартів справедливого суду становить сукупність модельних вимог, покликаних забезпечувати безумовно правильне здійснення правосуддя, що є сферою практичного втілення та реалізації правозастосування. При цьому таке комплексне поняття слід розглядати в аспектах матеріальної та процесуальної справедливості, що пов'язані зі змістом та процедурою прийняття судового рішення, передбачає справедливість кожного судового рішення по суті та розгляд кожної справи відповідно до визначених законом стадій (етапів).

Безперечно, сферою існування стандартів справедливого суду є специфічно обмежений вид діяльності судових органів, що полягає у розгляді судових справ із вирішення спорів, захисту інтересів суспільства від незаконних посягань.

При цьому незалежність та неупередженість суду є одними з основних елементів, що охоплюються поняттям справедливого суду. Незалежність суду означає його діяльність на основі чинного законодавства, враховуючи принцип верховенства права, на підставі професійних знань та власної правосвідомості, виключаючи будь-який сторонній вплив та підзвітність. Неупередженість судді передбачає відсутність будь-якої заінтересованості при відправленні правосуддя, об'єктивність, повну безсторонність щодо

учасників процесу, незалежно від власних уподобань та прихильностей. На користь незалежності та неупередженості судді мають слугувати автоматичний порядок розподілу справ у суді, визначені критерії притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, відповідальність за втручання у професійну діяльність судді.

Добір кандидатів на посади суддів на підставі конкурсу, обов'язковість періодичного підвищення кваліфікації сприяють упевненості в професіоналізмі та компетентності суддів. Безперечна законність діяльності суду пов'язана з утворенням його на підставі закону на засадах інстанційності у законодавчо визначений спосіб і порядок та виключає можливу невпевненість у складі суду, що має вирішувати конкретну справу. Це є запорукою довіри до компетентності суду.

Судова процедура має містити необхідний комплекс процесуальних гарантій, таких як публічність або відкритість судового розгляду, прозорість діяльності судових установ, загальна доступність до актуальної для сторін спору, інших заінтересованих осіб, громадськості, преси відкритої процесуальної інформації у кожній справі, змагальність учасників процесу, рівність сторін, розумний строк розгляду справи, виконання рішення суду, що відіграють суттєву роль у забезпеченні права особи на справедливий суд.

Нагальною потребою є мінімізація вірогідності помилки з боку судді шляхом застосування механізмів забезпечення одноманітності судової практики через підвищення аналітично-дослідницьких можливостей відповідних підрозділів апаратів судів, що також є одним із важливих чинників для прийняття судом однозначно законного, а відтак – справедливого судового рішення.

Нинішня політико-правова ситуація підтверджує актуальність порушеного у доповіді питання та доводить необхідність підвищення національних стандартів судоустрою і судочинства, що безпосередньо дістало вияву в Законі України від 12 лютого 2015 р. «Про забезпечення права на справедливий суд» [7].

З наведеного вбачається, що реалізацію засад державної політики щодо права на справедливий суд слід розпочинати із розробки високих

---

стандартів справедливого суду та їх закріплення у вітчизняному законодавстві, що сприятиме збалансованості повноважень суддів, підвищенню довіри суспільства до судової влади та подальшому утвердженню верховенства права у відправленні правосуддя національними судами.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, затверджена рішенням Ради суддів України від 11 грудня 2014 р. № 71 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU\\_site/2014/Att1\\_strategy.pdf](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2014/Att1_strategy.pdf)
2. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
5. Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/odihr/100894?download=true>
6. Справедливість [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Справедливість>
7. Закон України від 12 лютого 2015 р. «Про забезпечення права на справедливий суд» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/192-19>

**Юлія СЕРЕБРЯКОВА,**  
головний консультант відділу  
узагальнення судової практики  
Вищого адміністративного суду України,  
кандидат юридичних наук, доцент

## **Проблемні аспекти реалізації права прокурора на вступ у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб**

Питання участі прокурора в адміністративному судочинстві є актуальним у науковій і практичній сферах. Визначеність усіх важливих аспектів такої участі є однією з гарантій забезпечення захисту прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві.

Здійснювана в Україні реформа прокуратури започаткувала зміни у процесуальному законодавстві України. Разом з тим норми КАС України [1] та Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» (далі – Закон про прокуратуру) [2] в частині реалізації права прокурора на вступ у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, не зазнали змін і залишаються такими, що потребують доопрацювання.

Правові питання участі прокурора в адміністративному судочинстві досліджувалися у літературі тільки в контексті участі прокурора як позивача, відповідача або процесуального представника. Однак залишилося коло питань, яким вчені не приділили належної уваги, що свідчить про актуальність та доцільність подальшого опрацювання відповідної теми.

Згідно з ч. 3 ст. 60 КАС України, ч. 6 ст. 23 Закону про прокуратуру прокурор бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду.

З огляду на стан правового регулювання порушеного питання практична реалізація прокурором повноважень у цій процесуальній формі викликає такі запитання:



- 
- чи є обов'язковим письмове повідомлення про вступ до участі у справі прокурора?
  - чи повинен суд ухвалювати окремий процесуальний документ у справі в разі надходження повідомлення прокурора про свою участь у вже порушеній провадженні справи, та чи може суд відмовити прокуророві в такій участі?
  - чи є можливим вступ прокурора у справу на стадії судових дебатів?

Щодо першого питання можна відзначити, що КАС України жодним чином не визначає форму та зміст такого повідомлення. Закон про прокуратуру визначає це питання опосередковано. Так, на користь письмової форми повідомлення свідчить зміст ч. 6 ст. 23 Закону про прокуратуру, згідно з якою, обираючи форму представництва, передбачену ч. 5 цієї статті, прокурор визначає, в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави чи громадянина, обґрунтовує необхідність їх захисту.

Більш змістовне регулювання порушеного питання міститься у п. 7.1 наказу Генеральної прокуратури України від 28 травня 2015 р. № бгн, відповідно до якого про вступ у розгляд справи, порушеної за ініціативою інших осіб, треба повідомляти суд вмотивованою письмовою заявою [3].

Таким чином, повідомлення прокурора про вступ до участі у справі повинно бути обов'язково викладено в письмовій формі та містити обґрунтування порушення або загрози порушення інтересів держави чи громадянина.

Пошук відповіді на друге питання ускладнюється тим, що чинне законодавство не встановлює правила реагування суду на письмове повідомлення прокурора про свою участь у вже порушеній справі. Зазначене обумовило виникнення в адміністративних судах такої практики, коли одні суди приймають ухвалу про допуск прокурора до участі у справі [4], інші – не приймають такої ухвали, зазначаючи суто про участь прокурора у судовому акті, який приймається за результатами розгляду справи [5]. Крім того, ухвали судів про допуск прокурорів до участі у справі свідчать про допуск за так званою «мовчазною згодою» [6], інші – мотивують такий допуск наявністю порушень або загрози порушень інтересів держави [7].

Випадки, коли суд діє за принципом «мовчазної згоди», дають право зробити висновки про те, що рішення про вступ у справу прокурор приймає самостійно, про що доводить до відома суд на підставі ч. 3 ст. 60 КАС України, тобто реалізуючи своє імперативне право.

Наведений підхід викликає заперечення, адже підтверджує відсутність можливості відмови адміністративним судом прокуророві щодо його вступу у справу, здійсненому шляхом повідомлення суду про свою участь у розгляді справи, порушеної за позовом інших осіб. Подібний підхід до визначення цього питання надає право прокурору брати участь у справах без обґрунтування підстав своєї участі, що є недопустимим.

Недопустимість такого підходу є очевидною з огляду на практику Європейського суду з прав людини, яка обстоює позицію щодо можливості участі прокурора у справі тільки за наявності на це підстав. Зокрема, Суд у низці справ роз'яснював, що суто лише участь («активна» чи «пасивна») прокурора або іншої «співмірної» посадової особи може розглядатися як порушення п. 1 ст. 6 Конвенції [8]. Оскільки прокурор, висловлюючи думку з процесуального питання, займає позицію однієї зі сторін спору, його участь може створювати для сторони почуття нерівності [9]. Підтримка прокуратурою однієї зі сторін, безперечно, може бути виправданою за належних обставин – наприклад, у разі захисту прав вразливих груп – дітей, інвалідів тощо, які вважаються нездатними захищати свої інтереси самостійно, або коли захисту потребують державні інтереси.

У рішенні від 15 січня 2009 р. у справі «Менчінська проти Російської Федерації» (заява № 42454/02) Європейський суд зазначив, що в судовому розгляді заявниці протистояв державний орган, який також подав скаргу на рішення суду першої інстанції, посилаючись на помилкове застосування національного законодавства. У протесті прокурор тлумачив законодавство в аналогічний спосіб, що й центр зайнятості. По суті, влада Російської Федерації не визначила обґрунтовану, прийнятну роль та публічний інтерес для втручання прокурора. Європейський суд дійшов висновку про відсутність підстав, які б виправдовували втручання (вступ) прокуратури у справу. Суд вважає, що суто повторення прокурором доводів касаційної скарги центру зайнятості було б позбавлене сенсу, якби не було спрямовано на здійснення впливу на

---

суд. У цьому рішенні Суд врахував Резолюцію Парламентської Асамблеї 1604 (2003) про роль прокуратури у демократичному суспільстві, що зумовлюється верховенством права (§ 19), яка передбачає, що роль прокурорів у загальному захисті прав людини не повинна породжувати який-небудь конфлікт інтересів або перешкоджати особам у зверненні за державним захистом їхніх прав [10].

Крім того, у висновку Європейської комісії «За демократію через право» на 63-й пленарній сесії (10 – 11 червня 2005 р.) щодо Закону РФ про прокуратуру, положення якого, безперечно, є актуальними й в українських умовах, зазначено, що роль прокурора в цивільних та адміністративних процедурах не повинна бути домінуючою; втручання прокурора повинно бути допустимим тільки у випадку, коли мета процедури не може бути досягнута в інший спосіб (принцип субсидіарності). Участь прокурора в цивільних та кримінальних секторах у всіх випадках повинна мати обґрунтовану та прийнятну мету (принцип спеціального призначення). Держави уповноважені наділяти прокурорів правом захисту державного інтересу (принцип захисту державного інтересу). Прокурори можуть бути наділені правом порушення процедур або вступу в існуючі процедури або застосування різних засобів правового захисту для забезпечення законності (принцип законності). Якщо цього потребують причини публічного інтересу та/або законність рішень (наприклад, у справах про захист навколишнього середовища, про неспроможність тощо), участь прокурора може бути виправданою (принцип публічного інтересу). Захист прав та інтересів вразливих соціальних груп, нездатних захистити свої права, може бути виключною причиною втручання прокурора (принцип захисту прав людини). Прокурори не повинні мати повноважень щодо прийняття рішень поза сферою кримінальної юстиції та не повинні мати більше прав, ніж інші сторони, у суді (принцип рівності сторін). Прокурори не повинні допускати дискримінації осіб при захисті їхніх прав та можуть втручатися тільки за наявності обґрунтованих причин (принцип недискримінації) [11].

Слід також відзначити позицію Європейського суду з прав людини, відповідно до якої принцип рівності сторін є одним з елементів більш широкого поняття справедливого судового розгляду в розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції. Останній потребує «справедливої рівноваги сторін»: кожна

сторона повинна мати розумну можливість висловити свою позицію в умовах, що не створюють для неї суттєвих незручностей порівняно з іншою стороною [12–14].

Зважаючи на викладене вище, вбачається необхідним при отриманні від прокурора повідомлення про участь у справі здійснювати перевірку судом наявності підстав участі прокурора.

Надання відповіді на третє питання обумовлює визначення стадії адміністративного судочинства. З огляду на структуру КАС України можна виділити такі стадії розгляду справи в суді: звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи; ухвалення судового рішення; перегляд судового рішення. Відповідно до ч. 3 ст. 60 КАС України прокурор може вступити до участі у справі на будь-якій стадії її розгляду.

З огляду на те, що законодавець не встановив правило про можливість вступу прокурора тільки на початку будь-якого етапу розгляду, вступ прокурора в адміністративний процес є можливим на будь-якій стадії розгляду справи, тобто навіть на стадії судових дебатів. Вступ прокурора у справу на цьому етапі судового розгляду не обмежує процесуальні права інших осіб, які беруть участь у справі.

Отже, дослідження питання вступу прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб дає підстави зробити висновок про необхідність його подальшого вивчення та вдосконалення законодавства в аспекті вступу прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб.

Одним з напрямів вдосконалення має бути конкретизація в законодавстві окремих аспектів участі прокурора у справі шляхом повідомлення. Зокрема, треба уточнити, що право вступу прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, не обмежується початком будь-якого етапу розгляду справи в адміністративному суді; у повідомленні про вступ до участі у справі прокурор обов'язково повинен визначити, в чому полягає порушення або загроза порушення інтересів держави чи громадянина, обґрунтувати

необхідність їх захисту; відповідне письмове повідомлення прокурора має залучатися судом до матеріалів справи, а участь прокурора в ній відображається в описовій частині судового рішення, ухваленого у справі; суддя, встановивши, що повідомлення не містить обґрунтування підстав участі прокурора у справі, постановляє ухвалу про залишення повідомлення без руху, у якій зазначає про необхідність доведення суду наявності підстав для участі прокурора у справі і встановлює строк, достатній для усунення недоліків; суддя повинен мати право відмовити у вступі прокурора у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, якщо встановить відсутність підстав для такої участі.

Для впровадження цих пропозиції доцільно внести зміни до Закону про прокуратуру та КАС України. Це забезпечуватиме належну реалізацію процесуальних повноважень прокурора в адміністративному судочинстві.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Наказ Генеральної прокуратури України від 28 травня 2015 р. № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
4. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 5 червня 2012 р. у справі № 2а/0570/5736/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25077867>; ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2012 р. у справі № 2а-5999/12/1470 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>

5. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 29 травня 2014 р. у справі № 2а-29/10/0870 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39127688>; постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 14 березня 2014 р. у справі № 826/734/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37641859>
6. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2012 р. у справі № 2а-5999/12/1470 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>
7. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 5 червня 2012 р. у справі № 2а/0570/5736/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25077867>
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мартіні проти Франції» від 12 квітня 2006 р. (заява № 58675/00) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ф.В. проти Франції» від 31 березня 2005 р. (заява № 61517/00) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Менчинська проти Росії» від 15 січня 2009 р. (заява № 42454/02) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
11. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» на 63-й пленарній сесії (10 – 11 червня 2005 р.) щодо Закону РФ про прокуратуру [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29048-ukr>
12. Рішення Європейського суду з прав людини від 24 липня 2003 р. у справі «Івон проти Франції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

13. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 лютого 1997 р. у справі «Нідерест-Хубер проти Швейцарії» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
14. Рішення Європейського суду з прав людини від 7 липня 2001 р. у справі «Кресс проти Франції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

**Олександр ХРИМЛІ,**  
суддя Київського апеляційного  
адміністративного суду,  
кандидат юридичних наук

## **Щодо повноважень адміністративного суду при вирішенні спорів, що виникають у зв'язку з виконанням судових рішень**

Право людини на ефективний захист її прав, свобод та інтересів гарантується низкою міжнародно-правових документів, які зазвичай формулюють його як право людини на ефективний національний юридичний засіб захисту. Це, зокрема, ст. 8 Загальної декларації прав людини [1], п. 3 ст. 2 Пакту про громадянські і політичні права [2], ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [3] тощо.

Захист прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві може бути ефективним тільки за умови виконання судових рішень. Виконання судових рішень в адміністративних справах є складовою права на справедливий суд та однією з процесуальних гарантій доступу до суду, що передбачено ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Разом із тим є загальновідомим, що велика частина судових рішень не виконуються або виконуються несвоєчасно. Слід погодитись з С.О. Якимчук, яка зазначає, що практика виконавчого провадження свідчить про те, що система виконання судових рішень є малоефективною [4, с. 3].

З порушеного питання у резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 січня 2011 р. № 1787 наголошується, що Україна повинна терміново прийняти комплексну стратегію щодо вирішення проблеми невиконання переважної більшості остаточних судових рішень, а також впровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту у відповідь на пілотне рішення ЄСПЛ у справі «Іванов проти України» [5].

Незважаючи на це, в Україні досі не впроваджені ефективні механізми виконання судових рішень. Їх невиконання у свою чергу



---

породжує виникнення нових спорів, задля вирішення яких стягувачі звертаються до адміністративних судів. Водночас практика їх вирішення адміністративними судами свідчить про відсутність одноманітних підходів до застосування законодавства, що регулює виконання рішень суду, відтак, це питання потребує дослідження.

Правову основу вирішення спорів, що виникають у зв'язку з виконанням рішень адміністративного суду, становлять КАС України [6], Закон України від 21 квітня 1999 р. «Про виконавче провадження» [7] тощо. Однак результати аналізу положень цих законодавчих актів засвідчують, що їх положення не дозволяють належним чином вирішувати актуальні завдання адміністративного судочинства – здійснення захисту 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 (ст. 2 КАС України). Зокрема, недостатньо конкретизованими є повноваження адміністративного суду при вирішенні спорів, які виникають у зв'язку з виконанням судового рішення.

У науковій літературі правові засади виконання судових рішень розглядалися у працях О.Р. Івасина [8], О.В. Констанція [9], О.М. Сасевича [10], Е.Л. Трегубова [11], С.О. Якимчук [4] та інших. Однак питання щодо повноважень адміністративного суду при вирішенні спорів, що виникають у зв'язку з виконанням судових рішень, залишилося поза увагою дослідників.

Так, у випадку ухилення органу державної виконавчої служби або органів казначейства від виконання судових рішень стягувачі вимушені звертатися до суду з позовами про визнання дій з невиконання судового рішення неправомірними та про зобов'язання здійснити його негайне виконання або зобов'язання виконати рішення суду.

Розгляд справ за такими позовами свідчить про формування суперечливої практики щодо повноважень суду під час розгляду таких справ з огляду на те, що обов'язок відповідача виконати рішення суду прямо передбачений чинним законодавством та не потребує

додаткового зобов'язання шляхом прийняття окремого судового рішення. Отже, наявність у адміністративного суду повноважень зобов'язувати відповідний орган виконати судове рішення визнається не всіма судами.

Так, ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 13 травня 2014 р. у справі № 638/38/14 було скасовано постанову Держинського районного суду м. Харкова від 6 березня 2014 р. про задоволення позову та закрито провадження у справі з таких мотивів: позивач, звертаючись до суду першої інстанції з відповідним позовом, фактично просить зобов'язати відповідача виконувати рішення суду, яке вже набрало законної сили і в силу приписів ст. 14 та ст. 255 КАС України повинно виконуватися відповідачем без ухвалення будь-яких додаткових судових рішень. Суд першої інстанції не вправі зобов'язувати відповідача до виконання чи невиконання рішення суду, яке і так є обов'язковим до виконання для осіб, які беруть участь у справі [12].

Відмовляючи у задоволенні позову про зобов'язання суб'єкта владних повноважень – Державної казначейської служби України – виконати ухвалу суду, Житомирський адміністративний апеляційний суд вказав, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими для виконання, тому підстави для задоволення позову в цій частині відсутні [13].

У постанові від 4 грудня 2014 р. у справі № 815/5580/14 Одеський апеляційний адміністративний суд дійшов висновку, що він позбавлений можливості повторно приймати рішення щодо зобов'язання вчинити дії, визначені в судовому рішенні [14].

Дещо іншим чином мотивував таку саму правову позицію Харківський адміністративний апеляційний суд: суд позбавлений можливості повторно приймати рішення щодо зобов'язання вчинити дії, які визначені в судовому рішенні; обраний позивачем спосіб захисту не відповідає критерію захисту порушеного права в порядку позовного провадження, у зв'язку з чим підстави для задоволення цього позову відсутні; такі вимоги не можуть становити самостійний предмет позову і повинні розглядатися в порядку ч. 9 ст. 267 КАС України в межах справи № 820/13995/13-а шляхом подання відповідної заяви [15].

---

Разом з тим дані Єдиного державного реєстру судових рішень свідчать про наявність значної кількості судових справ, за результатами розгляду яких суди зобов'язували органи державної виконавчої служби або органи казначейства виконати судові рішення. Наприклад, судовими рішеннями Київського апеляційного адміністративного суду, Житомирського апеляційного адміністративного суду та інших було зобов'язано Державну казначейську службу України здійснити дії щодо виконання виконавчого документу [16, 17].

Таким чином, при розгляді справ за позовами стягувачів до органів державної виконавчої служби або органів казначейства про зобов'язання виконати рішення суду адміністративні суди по-різному оцінюють правомірність прийняття ними рішення про зобов'язання відповідача виконати вже прийняте судом рішення. Одні суди не вбачають жодних порушень законодавства в такому випадку та задовольняють ці позови, інші відмовляють у задоволенні позовів з посиланням на те, що суд позбавлений можливості повторно приймати рішення щодо зобов'язання вчинити дії, які визначені в судовому рішенні в іншій справі.

Слід зазначити, що ст. 267 КАС України передбачені способи судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах. Зокрема, до них належать: зобов'язання суб'єкта владних повноважень надати звіт про виконання судового рішення; накладання штрафу за невиконання судового рішення; визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду.

Проте застосування адміністративним судом цих способів контролю є можливим лише до суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, тобто до відповідачів у справі. У свою чергу позови про зобов'язання виконати судове рішення подаються стягувачами до органів державної виконавчої служби або до органів казначейства, які не були відповідачами в справах, прийняті рішення в яких не виконуються. Таким чином, здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах в порядку ст. 267 КАС України у випадку ухилення від виконання судового рішення органів державної виконавчої служби або органів казначейства є неможливим.

Здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах у порядку, встановленому ст. 181 КАС України, є можливим тільки у випадку виконання судових рішень органами державної виконавчої служби. У випадку виконання судового рішення органами казначейства здійснення такого контролю не є безспірним, оскільки органи казначейства не є виконавчими органами в розумінні ст. 2 Закону України від 21 квітня 1999 р. «Про виконавче провадження», проте Законом України від 5 червня 2012 р. «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» на них покладено обов'язок виконання рішень суду про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є державний орган, державне підприємство, установа, організація.

Отже, враховуючи наведене, поширеними є випадки звернення стягувачів до органів казначейства з позовами про зобов'язання виконати судове рішення. Обстоюючи позицію про правомірність звернення стягувачів до суду з цими позовами, тобто застосування такого способу захисту прав, відзначимо таке.

Так, згідно з ч. 1 та ч. 2 ст. 162 КАС України одним з повноважень суду за результатами розгляду звернення особи до суду з адміністративним позовом і в разі його задоволення може бути прийняття постанови про зобов'язання відповідача вчинити певні дії. Отже, прийняття судами рішення про зобов'язання органу державної виконавчої служби або органу казначейства здійснити дії щодо виконання судового рішення є правомірним, оскільки становить реалізацію повноваження, яким суд наділено п. 2 ч. 2 ст. 162 КАС України.

С.О. Якимчук вважає, що чинний Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» не вирішує всіх проблем у сфері виконання судових рішень, а тому не може розглядатися як остаточне вирішення проблеми забезпечення ефективних засобів правового захисту права на виконання рішень у розумний строк, що зумовлює необхідність подальшого вдосконалення правового регулювання цього питання. У зв'язку з цим вона стверджує, що право на виконання судового рішення в розумний строк може бути самостійним об'єктом правового захисту [12, с. 9].

Звісно, прийняття таких рішень не є конструктивним, адже загальновідомо, що одним з основних принципів судочинства є принцип обов'язковості судових рішень. При цьому судові рішення є обов'язковими до виконання в силу їх прийняття та набрання ними законної сили. Більш того, подання таких позовів до суду не відповідає критеріям ефективного засобу правового захисту в розумінні Європейського суду з прав людини.

Проте враховуючи реалії сьогодення та положення ст. 162 КАС України, позбавлення стягувачів права на звернення до суду з позовами про зобов'язання виконати судові рішення не вбачається доцільним, адже може створити у людині відчуття ще більшої незахищеності у правовій державі. Позбавлення стягувачів права звернення до суду з такими позовами матиме сенс тільки за умови впровадження в Україні дієвого механізму відповідальності як боржників, так і виконавчих органів за невиконання судового рішення. Наприклад, С.О. Якимчук пропонує запровадити певні стягнення за несвоєчасне виконання судових рішень [12, с. 8].

Враховання адміністративними судами зазначеної позиції при вирішенні спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду, певною мірою сприятиме забезпеченню реалізації права людини на захист прав, свобод та інтересів.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
4. Якимчук С.О. Виконання судових рішень як частина судового розгляду: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – Харків, 2015. – 20 с.

5. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 січня 2011 р. № 1787 (2011) «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188\\_rez\\_1787.htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm)
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
7. Закон України від 21 квітня 1999 р. «Про виконавче провадження» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 97.
8. Івасин О.Р. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2015. – 20 с.
9. Константи́й О.В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів. – К.: Істина, 2015. – 543 с.
10. Сасевич О.М. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Львів, 2014. – 20 с.
11. Трегубов Е.Л. Реалізація права на судовий захист в адміністративному судочинстві України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2014. – 20 с.
12. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 13 травня 2014 р. у справі № 638/38/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38735098>
13. Ухвала Житомирського адміністративного апеляційного суду від 22 травня 2014 р. у справі № 806/1000/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38825358>
14. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 4 грудня 2014 р. у справі № 815/5580/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41998269>

15. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 24 грудня 2014 р. у справі № 820/17490/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42023184>
16. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 16 жовтня 2014 р. у справі № 810/2490/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40967383>
17. Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 23 червня 2014 р. у справі № 806/1162/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39389412>





---

---

## **СЕСІЯ IV**

**Доступ до публічної інформації:  
практика Європейського суду  
з прав людини**

---

---



---

**Пшемислав ШУСТАКЕВИЧ,**  
суддя Верховного адміністративного суду Польщі,  
керівник IV Департаменту Бюро судових рішень,  
доктор наук

## **Доступ до публічної інформації як інструмент розвитку демократії в контексті європейських та польських нормативно-правових актів**

### **I. Право на доступ до публічної інформації у європейському законодавстві**

Право на доступ до інформації як право кожної людини сформувалося відносно нещодавно, тобто після Другої світової війни. Уперше воно було сформульовано в Загальній декларації прав людини, у ст. 19 якої йдеться про те, що «кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів».

До моменту появи однозначного визначення в Декларації право на інформацію пов'язувалося зі свободою слова. При цьому Декларація вперше вказала на індивідуальне право кожної людської істоти на самостійне одержання інформації. Це право набуло самостійного статусу і вже не зв'язане безпосередньо зі свободою преси.

Таке рішення було прийнято під впливом подій 30-х рр. ХХ століття. У той період виявилось, що для функціонування демократії і дотримання прав людини недостатньо самих лише вільних виборів і парламентських інститутів. Адже нацисти у Німеччині прийшли до влади за результатами вільних виборів, а сталінська конституція в Союзі Радянських Соціалістичних Республік у 1936 р. формально закріплювала за громадянами СРСР більше прав, ніж конституції Сполучених Штатів і Франції. Сьогодні ми також спостерігаємо, що в багатьох країнах формально існують демократичні інститути, такі як парламент або вільні вибори, але незважаючи на це, їх не можна назвати демократичними. Громадяни цих країн «позбавлені влади» правлячими елітами, оскільки

вони не здійснюють реального контролю над владою і не впливають на її дії. Для правильного функціонування демократії необхідно, щоб громадяни володіли правовими інструментами, за допомогою яких вони зможуть сформулювати власну думку щодо правлячих еліт і приймати у зв'язку з цим раціональні виборчі рішення.

Загальна декларація прав людини стала джерелом натхнення та сприяла ухваленню відповідних рішень у європейському законодавстві. У п. 1 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) зазначено, що кожна людина має право на свободу вираження власної думки. Це право включає свободу поглядів і право на одержання та передавання інформації та ідей без втручання органів державної влади і незалежно від державних кордонів.

Судова практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), безперечно, вказує на те, що ст. 10 ЄКПЛ охоплює також право на одержання публічної інформації, а отже, доступ до публічної інформації підлягає захисту відповідно до ЄКПЛ. Це наголошується в рішенні Суду від 14 квітня 2009 р. у справі «Угорський Союз громадянських свобод проти Угорщини» (заява № 37374/05), у якій ЄСПЛ визнав, що відмова від надання публічної інформації (щодо заяви члена парламенту до Угорського Конституційного суду) є порушенням ст. 10 ЄКПЛ. Європейський суд з прав людини, аналізуючи обставини цієї справи, дійшов висновку, що відмова від надання такої інформації не була необхідною у демократичному суспільстві. Суд наголосив, що мала місце відмова у доступі до публічної інформації організації, яка мала намір використовувати цю інформацію в інтересах суспільства. Суд відхилив аргумент про те, що відмова була необхідною у зв'язку із захистом персональних даних члена парламенту або відсутністю його згоди. Такі перешкоди ЄСПЛ визнав проявом обмеження свободи слова та цензури. У цій справі Суд заявив, що мало місце порушення ст. 10 ЄКПЛ у вигляді необґрунтованого втручання у виконання контрольних функцій неурядовими організаціями.

У свою чергу в рішенні від 28 листопада 2013 р. у справі «Австрійська асоціація за збереження, зміцнення і створення економічно здорової сільськогосподарської і лісової власності проти Австрії» (заява № 39534/07) Суд наголосив, що суспільство має право на одержання

інформації, яка становить загальний інтерес (питання стосувалося одержання неурядовою організацією інформації про переведення сільськогосподарських і лісових угідь в категорію земель для будівництва дачних будиночків). Суд визнав існування права на доступ до інформації. Також у рішенні Суд зазначив, що органи влади, які не публікували свої рішення, діяли в режимі своєїрідної «інформаційної монополії», що стало причиною численних перешкод у роботі неурядової організації, яка здійснює дослідження захисту лісових угідь в одній із земель Австрії, та відмовив їй у прийнятті на себе значних повноважень у законодавчому процесі щодо змін до законодавства, яке регулює правочини щодо землі. Суд у зв'язку з цим заявив, що таке втручання в права апелюючої організації на свободу висловлювань та збору інформації не може визнаватися необхідним у демократичному суспільстві. Отже, Суд звернув увагу на важливість права на публічну інформацію, що використовується для громадського контролю за діяльністю публічної влади.

Право на публічну інформацію також дістало відображення у законодавстві Європейського Союзу. Згідно зі ст. 11 абз. 1 Хартії основних прав Європейського Союзу (далі – ХОПЕС) кожна людина має право на свободу висловлювань. Це право охоплює право мати переконання й на одержання та передачу інформації та ідей без втручання публічної влади і незалежно від державних кордонів. Крім того, згідно зі ст. 42 ХОПЕС кожен громадянин Європейського Союзу та будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або зареєстрована в державі, що є членом ЄС, має право на доступ до документів установ, органів та організаційних підрозділів Євросоюзу незалежно від їх форми. При цьому в ст. 15 абз. 1 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС) зазначено, що установи, органи та відокремлені підрозділи Євросоюзу наділені обов'язком з максимальною повагою ставитися до принципу відкритості. Також у ст. 15 абз. 3 ДФЕС зазначено, що загальні принципи і обмеження, які у зв'язку з публічним або приватним інтересом регулюють використання права доступу до документів, сформульовані у вигляді розпоряджень Європейського парламенту та Ради, відповідно до звичайної законодавчої процедури.

На виконання положень ст. 15 абз. 3 ДФЕС було видане розпорядження № 1049/2001/WE про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії (далі – розпорядження). Згідно з преамбулою

розпорядження воно покликане забезпечити якомога ширший доступ до документів. Також наголошується, що прозорість забезпечує громадянам ЄС можливість всебічної участі в процесі прийняття рішень Євросоюзом і гарантує більш високий рівень законності державного управління, його ефективності й відповідальності стосовно громадян у демократичній системі. Крім того зазначається, що завдяки розпорядженню підвищуватиметься прозорість дій Євросоюзу, що сприятиме зміцненню демократії і забезпеченню поваги до фундаментальних прав. У преамбулі розпорядження на держав-членів покладається зобов'язання щодо вжиття заходів, що забезпечують реалізацію розпорядження, навіть якщо положення внутрішнього законодавства не передбачають процедур надання публічної інформації.

Згідно зі ст. 1 розпорядження його цілями є: визначення принципів, умов і обмежень на основі публічного чи приватного інтересу, обумовленого правом доступу до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії, з тим, щоб забезпечити якомога ширший доступ до таких документів; а також встановлення принципів, які забезпечують якомога оперативніше виконання цієї норми й поширення позитивного досвіду адміністративних процедур щодо доступу до таких документів. Відповідно до ст. 2 розпорядження будь-який громадянин ЄС, будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або зареєстрована на території держави – члена ЄС, має право на доступ до документів її публічних установ згідно з принципами, умовами і обмеженнями, передбаченими цим розпорядженням. На підставі тих самих принципів, умов і обмежень установи можуть надавати доступ до документів будь-яким фізичним і юридичним особам, які не проживають і не зареєстровані на території держави – члена ЄС.

Положення розпорядження № 1049/2001/WE поширюються на всі документи, наявні в установ, зазначених у розпорядженні, тобто документи, складені або отримані ними і наявні у них, в усіх сферах діяльності Європейського Союзу.

У ст. 4 розпорядження № 1049/2001/WE вказані ситуації, які становлять виняток з положень принципу надання інформації. Перші два абзаци вказують на причини безумовної відмови в доступі до документів. Згідно зі ст. 4 абз. 1 відмова можлива тоді, коли розкриття змісту документа мало

б наслідком порушення принципу захисту публічних інтересів щодо публічної безпеки, захисту держави, військової сфери, міжнародних відносин, фінансової, монетарної та економічної політики Євросоюзу чи держави – члена ЄС, а також приватного життя та недоторканності особи, особливо щодо законодавства Євросоюзу у сфері захисту персональних даних. Крім того, згідно зі ст. 4 абз. 2 причиною відмови у наданні доступу до документа може також бути захист комерційних інтересів фізичної або юридичної особи, у тому числі інтелектуальної власності, судових процедур або юридичної консультації з метою контролю, розслідування та аудиторської перевірки, крім ситуацій, в яких на користь надання доступу виступає публічний інтерес.

Додатково передумови відмови в доступі до документа описані в ст. 4 абз. 3 розпорядження. Згідно з цим положенням доступ до документів, що стосується питань, рішення щодо яких не було прийнято установою, може не надаватися, якщо розкриття змісту такого документа становило б серйозне порушення процесу прийняття рішень цією установою, крім ситуацій, в яких на користь надання доступу виступає публічний інтерес. Це обмеження також поширюється на документи, що містять висновки, призначені для службового користування як частина рішень і попередніх консультацій у сфері компетенції відповідної установи – навіть після прийняття рішення, якщо розкриття змісту такого документа становило б серйозне порушення процесу прийняття рішень цією установою, крім ситуацій, в яких на користь надання доступу виступає публічний інтерес.

Стосовно документів третіх осіб, в ст. 4 абз. 4 розпорядження закріплений принцип, згідно з яким установа зобов'язана консультиватися з метою встановлення, чи може бути використано виняток, зазначений в абзацах 1 і 2, крім випадків, коли видається очевидним, що за змістом документа доступ до нього буде чи не буде наданий. У свою чергу згідно зі ст. 4 абз. 5 держава – член ЄС має право вимагати від установи не надавати доступ до документа цієї держави без її згоди.

Практика Суду Європейського Союзу (далі – СЕС) засвідчує, що метою розпорядження № 1049/2001/WE є надання якомога ширшого доступу до публічних документів, тому всі передбачені в цьому розпорядженні винятки стосовно надання доступу до публічної інформації повинні інтерпретуватися у вузькому сенсі (див. постанови СЕС від 1 липня

2008 р. в об'єднаних справах С 39/05 Р та С 52/05 Р, від 21 вересня 2010 р. в об'єднаних справах С 514/07 Р, С 528/07 Р та С 532/07 Р). Будь-яка установа, у разі відмови в наданні доступу до документа, зобов'язана пояснити, яким чином доступ до такого документа може становити конкретне і фактичне порушення інтересів, що захищаються в рамках винятку, зазначеного у ст. 4 розпорядження № 1049/2001/WE, на який посилається ця установа.

Крім того, в разі застосування установою одного з винятків ст. 4 розпорядження, її завданням стає співставлення і аналіз конкретного інтересу, який повинен захищатися у формі ненадання доступу до запитуваного документа, і загального інтересу, що обумовлює надання такого документа, беручи до уваги користь від посиленої прозорості, тобто від більш широкої участі громадян у процесі прийняття рішень, а також підвищення законності, ефективності та відповідальності органів виконавчої влади щодо громадян у демократичній системі (постанови СЕС від 17 жовтня 2013 р. у справі С-280/11 Р, від 3 липня 2014 р. у справі С-350/12 Р і згадувана в них судова практика).

## **II. Право на доступ до інформації у Конституції РП**

Доступ до публічної інформації у польській законодавчій системі був проголошений лише у Конституції від 2 квітня 1997 р. У ст. 61 Конституції Республіки Польща зазначено право громадян на доступ до публічної інформації. Це означає, що право на інформацію поширюється також на одержання інформації про діяльність органів економічного і професійного самоврядування, а також інших осіб та організаційних підрозділів тією мірою, якою вони виконують свої завдання у сфері публічної влади і розпоряджаються комунальним або державним майном (абз. 1). Право на одержання інформації також охоплює доступ до документів і до засідань колегіальних органів публічної влади, що обираються внаслідок загальних виборів, з можливістю запису звуку чи зображень (абз. 2).

Обмеження права на інформацію можливе виключно у таких законодавчо встановлених інтересах: захист свободи і прав інших осіб та суб'єктів господарювання, а також захист громадського порядку, безпеки або істотних економічних інтересів держави (абз. 3). При цьому ст. 61 абз. 4 Конституції визначає, що режим надання інформації буде



---

визначений в окремому нормативно-правовому акті. Відповідний Закон був прийнятий тільки через чотири роки.

Однак слід зазначити, що громадяни все одно були позбавлені права на одержання інформації. Так, згідно зі ст. 8 абз. 2 Конституції її положення застосовуються безпосередньо, якщо не зазначено інше. У літературних джерелах у період дії попередньої Конституції зазначалося, що відповідна можливість поширюється також на ті положення, якими передбачено окреме законодавче врегулювання, натомість відповідний звичайний нормативно-правовий акт ще не прийнятий. При цьому зауважувалося, що безпосереднє застосування конституційних положень у ситуації, коли ще не прийнятий звичайний нормативно-правовий акт на підставі таких положень, можливе тоді, коли відсутні перешкоди у вигляді неточності конституційних формулювань, які органи адміністрації змогли би тлумачити довільним чином.

Вищенаведена ситуація стосувалася, зокрема, ст. 61 Конституції до прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації» (постанова ВАС від 30 січня 2002 р., номер справи II SA 717/01). Верховний адміністративний суд визнав, що громадяни можуть посилатися безпосередньо на Конституцію щодо свого права на одержання публічної інформації, а дії державних органів можуть бути оскаржені до адміністративного суду. Беззаперечним при цьому був той факт, що така ситуація обмежувала можливості громадян на одержання інформації й ускладнювала роботу державних органів. Громадянам не було відомо, яким чином вони можуть звертатися до органів публічної адміністрації щодо надання доступу до інформації, а органам адміністрації не було відомо те, яку інформацію вони можуть надавати і в якому режимі.

Варто також зазначити, що у польській Конституції право на доступ до публічної інформації було поділене, оскільки у ст. 74 абз. 3 окремо зазначалося право громадян на доступ до інформації про навколишнє середовище. Причиною такого поділу є прагнення наголосити на важливості доступу до інформації про навколишнє середовище, та вказівка на те, що у зв'язку зі специфікою такого права його реалізація повинна мати окремі правові підстави. Тому доступ до інформації про навколишнє середовище регулюється окремим нормативно-правовим актом – Законом від 3 жовтня 2008 р. «Про надання інформації про

навколишнє середовище та її захист, участь суспільства в охороні навколишнього середовища і про оцінку впливу на навколишнє середовище».

### **III. Принципи доступу до публічної інформації у Законі від 6 вересня 2001 р. «Про доступ до публічної інформації»**

Закон «Про доступ до публічної інформації» (далі – ЗДПІ) побудований на основі п'яти принципів: 1) загальності; 2) визначення правових режимів надання інформації; 3) безкоштовності; 4) відповідальності; 5) судового захисту.

1. Перший принцип вказує на волевиявлення законодавця, який побажав, щоб доступ до публічної інформації був якомога ширший. Цей принцип має два аспекти: суб'єктивний та об'єктивний.

Суб'єктивний аспект означає, що будь-яка фізична особа, повнолітня і не позбавлена праводієздатності, має право звернутися з проханням щодо надання публічної інформації. Закон розширює коло суб'єктів, які мають такі повноваження, оскільки у раніше згадуваній ст. 61 абз. 1 Конституції йдеться тільки про громадян. Водночас відповідно до Закону право на доступ до публічної інформації також має іноземець або особа без громадянства. Вони не зобов'язані проживати на території Польщі, і при цьому можуть звернутися з проханням з-за кордону. Однак на практиці такі випадки поодинокі. Питання іноземців найчастіше стосуються транскордонного пересування або деяких проблем, пов'язаних із захистом прав людини.

Прохання також може бути надане суб'єктом, який має право на здійснення юридичних дій і не є при цьому фізичною особою. Органам, що надають інформацію, забороняється вимагати від заявника інформації про його правові інтереси. Лише в ситуації, коли запит стосується надання інформації, якої не існує, проте вона повинна бути сформована спеціально для заявника (наприклад, статистичні дані щодо багаторічної діяльності органу), заявник зобов'язаний надати інформацію про те, що він діє в інтересах суспільства.

Перелік суб'єктів, зобов'язаних надавати інформацію, – широкий. Її зобов'язані надавати органи адміністрації, інші державні органи

---

(наприклад, суди та прокуратура), установи державного казначейства, а також інші недержавні суб'єкти в частині питань, у яких вони виступають від імені держави (наприклад, молодіжна організація, що отримала дотацію на організацію відпочинку молоді, надає інформацію про розпорядження цієї дотацією).

Об'єктивний аспект доступу до публічної інформації також регулюється у широкому діапазоні. Згідно зі ст. 1 ЗДПІ будь-яка інформація з публічних питань є публічною інформацією, а зазначений у його ст. 6 перелік питань, що мають статус публічної інформації, містить тридцять чотири позиції, причому така їх кількість є лише орієнтовною. Це рішення було прийняте з урахуванням того, що в демократичній державі громадяни повинні мати якомога ширший доступ до інформації про стан держави, тому з моменту набрання чинності Закону наголошувалося, що на його основі має надаватися публічна інформація в режимі і відповідно до принципів, зазначених у ньому.

Верховний адміністративний суд в одній зі своїх постанов зазначив, що «у разі сумнівів, чи знаходиться запитувана інформація в межах предмету, регульованого Законом, необхідно, поважаючи принцип загального доступу, тлумачити положення законодавства на користь особи, що реалізує право на таку інформацію» (постанова ВАС від 2 липня 2003 р номер справи II SA 837/03). Таким чином, орган під час тлумачення положень законодавства повинен завжди прагнути того, щоб інформація була надана.

Межі розкриття інформації визначає ст. 5 Закону. Вона обмежує надання інформації у зв'язку з положеннями Закону про негласний захист та іншу секретну інформацію, що захищена законодавством (наприклад, надання інформації, що становить комерційну таємницю підприємства). Слід також зазначити, що перелік відомостей, що становлять державну таємницю, має безпосередньо встановлюватися положеннями закону – ці питання не можуть формулюватися внаслідок тлумачення (постанова ВАС у Гданську від 20 січня 2005 р., номер справи II SAB / Gd 66/04).

2. Закон визначає три режими надання публічної інформації: он-лайн, за заявою і доступ до засідань колегіальних органів, що обираються внаслідок загальних виборів.

Перший із зазначених режимів є основним. На всіх суб'єктів, які зобов'язані надавати публічну інформацію, поширюється обов'язок щодо створення інтернет-довідника, який називається «Бюлетень правової інформації» (далі – БПІ), в якому власне суб'єкт розміщує публічну інформацію. Перелік відомостей, що становлять «основну інформацію», визначений у законі. У свою чергу спосіб побудови БПІ визначений у спеціальному розпорядженні. Кожен зобов'язаний суб'єкт може публікувати в БПІ також іншу інформацію.

Публікація інформації в Інтернеті позбавляє необхідності надавати відповіді на заяви про надання публічної інформації письмово. Достатньо лише направити заявника на відповідну сторінку в Інтернеті. Таким чином, заохочується надання державними органами у БПІ більш широкої інформації. У Польщі була запроваджена децентралізована модель телеінформатора. Відсутній єдиний, централізований БПІ, при цьому кожен суб'єкт, зобов'язаний надавати публічну інформацію, створює і розміщує інформацію у своєму БПІ. І робить він це за встановленим законом зразком, а за якістю і змістом тих чи інших БПІ стежить відповідний міністр. Децентралізована модель була прийнята тому, що в такій великій країні, як Польща, з її значною кількістю суб'єктів, зобов'язаних надавати публічну інформацію, практично неможливо створити єдиний БПІ.

Якщо публічна інформація НЕ розміщена у БПІ, вона надається за заявою заінтересованої особи. Відповідну заяву можна подати у письмовому вигляді, за допомогою телеінформаційних засобів і навіть усно. Вона повинна бути розглянута протягом 14 днів, в особливо складних випадках (наприклад, у разі потреби звернутися до архівів) – не більше ніж протягом двох місяців. Якщо орган не володіє інформацією, він зобов'язаний повідомити про це заявника. Ненадання відповіді на заяву не допускається. Орган може відмовити у наданні публічної інформації, якщо вона стосується відомостей, на які поширюється законодавчий захист, або інформації, яка була б створена спеціально на вимогу заявника, однак останнім не було доведено, що він діє в інтересах суспільства. Відмова у наданні інформації надається у формі адміністративного рішення і підлягає судовому контролю.

Закон гарантує кожній заінтересованій особі доступ на засідання колегіальних органів влади, що обираються внаслідок загальних

---

виборів. Це стосується парламенту та рад органів територіального самоврядування. У свою чергу, якщо в силу причин локального характеру не всі заінтересовані особи можуть спостерігати за засіданням, відповідні органи зобов'язані надавати записи і протоколи засідання. Засідання може бути закрито для громадськості тільки тоді, коли цього вимагає закон (наприклад, на ньому розглядаються питання державної безпеки). Тому незаконними є рішення органів територіального самоврядування, які за допомогою положень місцевого законодавства обмежують доступ на засідання ради або можливість фіксування їх перебігу (постанова ВАС від 12 жовтня 1999 р., номер справи II SA 220/99).

3. Принципом надання доступу до публічної інформації є відсутність плати за таку інформацію. Забороняється стягнення плати за доступ до інтернет-сторінки, на якій опублікований БПІ. Безкоштовно також надається інформація на прохання заявника. Тільки в ситуації, в якій внаслідок надання такої інформації зобов'язаний суб'єкт нести додаткові витрати, пов'язані із зазначеним у заяві способом забезпечення доступу до інформації, допускається стягнення із заявника плати. Орган, який зобов'язаний надати доступ до інформації, в зазначеній ситуації повинен повідомити заявника про розмір відповідного збору. Надання доступу до інформації здійснюється протягом 14 днів з дати повідомлення заявника, якщо ним не будуть внесені зміни щодо способу або форми надання інформації або відкликано заяву. Додаткові витрати на надання доступу до публічної інформації охоплюють лише витрати на носій, на якому буде надаватися інформація (наприклад, витрати на виготовлення тисячі паперових копій для заявника). У будь-якому разі неприпустимим є включення до витрат оплати праці персоналу, який готує відповідь на заяву (постанова ВАС у Щецині від 24 січня 2008 р., номер справи II SA / Sz 1006/07).

4. Заявникові повинно бути відомо, хто дав йому відповідь або прийняв рішення про відмову в наданні. Адже йдеться про те, щоб підвищити прозорість у таких питаннях, при цьому чиновники, які відповідають за зміст наданої інформації, не ховалися за вивіскою анонімної установи. Тому в БПІ опубліковані імена та прізвища осіб, відповідальних за введення інформації до нього. У свою чергу в обґрунтуванні рішення про відмову в наданні інформації будуть наведені імена, прізвища та посади осіб, які сформуливали ту чи іншу позицію під

час процесуальних дій, спрямованих на надання інформації, і вказано, в інтересах яких суб'єктів права було прийнято рішення про відмову.

Крім того, ст. 23 Закону визначає такий злочин, як незаконне ненадання публічної інформації. Він полягає в ненаданні винним запитуваної інформації на порушення своїх обов'язків. Таке діяння тягне покарання у вигляді штрафу, обмеження волі або позбавлення волі на строк до одного року. Діяння, вказане в ст. 23 ЗДПІ, є проступком. Цей злочин носить індивідуальний характер. Покаранню підлягає особа, до чийх обов'язки входило надання публічної інформації. Для факту вчинення злочину не є обов'язковим неодержання заявником запитуваної інформації. Для притягнення правопорушника до відповідальності достатнім є власне факт ненадання інформації. Щорічно у Польщі прокуратура веде близько 10 справ про вчинення такого злочину.

5. Право на доступ до публічної інформації знаходиться під захистом судових органів. Рішення про відмову в доступі до публічної інформації або про припинення процесуальних процедур може бути оскаржене після закінчення адміністративного процесу в адміністративному суді.

Також можна звернутися до адміністративного суду зі скаргою на бездіяльність або затягування процесу. Бездіяльність при наданні публічної інформації полягає у ненаданні відповіді на заяву (постанова ВАС у Варшаві від 27 травня 2008 р., номер справи II SAB/Wa 28/08), перевищенні термінів надання відповіді (постанова ВАС у Варшаві від 27 квітня 2009 р., номер справи II SAB/Wa 196/08) або наданні відповіді на інші питання, відсутні в заяві (постанова ВАС у Глівіце від 2 жовтня 2009 р., номер справи IV SAB/GI 52/09).

Слід наголосити, що положення Закону від 30 серпня 2002 р. «Про досудові адміністративні процедури» містять особливі регулятивні норми, метою яких є прискорення виконання процесуальних дій. Передача актів і відповідей на скаргу здійснюється протягом 15 днів з дня одержання скарги; суд розглядає скаргу протягом 30 днів з дня одержання актів з відповіддю на скаргу. Таке рішення було прийнято у зв'язку з тим, що в питаннях публічної інформації дуже важливим елементом є оперативність її одержання. Досить часто інформація, що надається після закінчення тривалого періоду, втрачає своє значення і вже не є настільки важливою для заявника.

*Яутріте БРІЄДЕ<sup>1</sup>,  
суддя Верховного суду Латвійської Республіки,  
доктор права, професор*

## **Розголошення конфіденційної інформації, наявної в розпорядженні органу державної влади, в інтересах громадськості**

Відповідно до Конституції будь-яка людина має право бути обізнаною про діяльність органів системи державного управління, щоб переконатися, що вони ефективно, чесно і справедливо, згідно із законами виконують доручені суспільством функції [1]. Відкритість державного управління, що охоплює можливість запитування (навіть без зазначення мети використання) і отримання від органу державної влади інформації, наявної в його розпорядженні, визнається одним із принципів адміністративного права демократичної держави. Водночас зазначений принцип допускає існування обмежень на отримання інформації, які необхідні в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів громадськості (державної безпеки, громадського порядку, економічного добробуту тощо), приватного життя та інших законних інтересів [2].

Європейський суд з прав людини (далі – Суд з прав людини) визнав, що ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – конвенція) не лише закріплює право висловлювати погляди, а й у певних випадках також гарантує право на отримання від органу державної влади важливої для громадськості інформації.

Починаючи з 80–90-х років минулого століття як на міжнародному, так і на внутрішньодержавному рівні у багатьох країнах були прийняті правові акти різної юридичної сили, назви яких вказують на те, що цими актами регулюється право на отримання інформації. Водночас усі ці документи також досить докладно визначають інформацію, доступ до якої обмежений.

---

<sup>1</sup> Суддя Верховного суду Латвійської Республіки, професор юридичного факультету Латвійського університету, член Спілки «Delna» – латвійського відділення міжнародної організації Transparency International.

Наприклад, у ст.ст. 5 – 8-1 Закону Латвійської Республіки «Про відкритість інформації» [3] надано визначення інформації з обмеженим доступом. Також у ст.ст. 7, 8 і 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» перераховано, яку інформацію належить вважати інформацією з обмеженим доступом.

Але все ж таки факт того, що інформації присвоєно статус конфіденційної, сам по собі не означає, що інформація не підлягає оприлюдненню. Це дуже добре відображено в ч. 1 ст. 29 Закону України «Про інформацію», згідно з якою інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є предметом суспільного інтересу, і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає над правом сторони, яка надає інформацію, на її захист. Латвійський Закон «Про відкритість інформації» лише встановлює, що запит інформації з обмеженим доступом робиться у письмовій формі, й заявник зобов'язаний обґрунтувати запит і зазначити мету її використання.

Те, що інформація з обмеженим доступом також підлягає наданню, зважуючи протилежні інтереси, впливає із судової практики адміністративних судів. Наприклад, в одній справі адміністративний суд зазначив, що демократичне суспільство заінтересоване як у відкритості інформації, що включає доступ до різних даних, так і в забезпеченні захисту та недоторканності приватного життя індивідуумів. Як доступ до публічних документів, так і захист приватного життя визнаються основними правами. Ці права не лише закріплені у ст. 96 (яка визначає недоторканність приватного життя) і ст. 100 (яка визначає, зокрема, право на отримання інформації) Конституції Латвійської Республіки, а й пов'язані з правом на участь у державному житті та самоврядуванні (ст. 101 Конституції) і правом звернутися із заявою та отримати відповідь (ст. 104 Конституції).

При реалізації згаданих прав часто виникають ситуації, в яких стикаються протилежні інтереси різних осіб. Однозначно, у таких ситуаціях доводиться обмежувати певні права, оцінивши значущість прав, необхідність і співмірність обмеження [4].

Суд Європейського Союзу також вказав, що загальна норма про те, що інформація є конфіденційною, не виключає права заінтересованих осіб довести, що на відповідний документ, про розголошення якого подано



---

запит, норма не поширюється, або що існують пріоритетні громадські інтереси, що обґрунтовують необхідність оприлюднення документа [5].

Так, у випадку надання конфіденційної інформації узгоджуються взаємно протилежні інтереси – інтереси установи або будь-якої іншої особи не розголошувати інформацію та інтереси громадськості знати. Оскільки словосполучення «інтереси громадськості знати» є правовим поняттям з високим ступенем абстракції, його наповнення змістом на практиці не завжди є легкою справою. Також не завжди просто зробити оцінку взаємних інтересів, щоб дійти висновку, який саме з інтересів переважає і чому саме йому належить віддавати перевагу.

Про те, що така оцінка є непростою, свідчить практика як латвійських, так і міжнародних, транснаціональних судів. Як приклад можна згадати рішення Суду Європейського Союзу, датоване липнем 2015 р., у справі, розглянутій в апеляційному порядку (справа *Client Earth*). Йшлося про те, чи захищаються імена наукових експертів, які надавали Європейській Комісії висновок з певного питання, як особисті дані (так вважала Комісія і суд першої інстанції), або вони натомість підлягають розголошенню громадськості [6].

Метою цієї доповіді є узагальнення висновків різних судів про порівняння права громадськості на інформацію і протилежних правових інтересів, надаючи перевагу праву громадськості знати. У доповіді використана практика Суду з прав людини, Суду Європейського Союзу, а також адміністративних судів Латвії у справах, в яких з різних точок зору проводиться аналіз інтересу громадськості щодо отримання інформації [7].

Безперечно, наявні у розпорядженні установи особисті дані індивідуума, особливо ті, що стосуються здоров'я, сексуального життя, релігійних і політичних переконань, підлягають захисту, і їх не можна розголошувати іншим особам без згоди відповідної особи. Згідно зі ст. 8 Закону Латвії «Про відкритість інформації» і ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію» інформація про приватне життя фізичної особи підлягає захисту.

Та все ж виникають ситуації, коли інтересом громадськості охоплюється і така інформація. Наприклад, суспільство має право знати інформацію про стан здоров'я вищих посадових осіб країни.

У Суді з прав людини розглядалася справа «Едісон Плон проти Франції» [8], у якій видавець (заявник) опублікував книгу журналіста і колишнього лікаря Президента Міттерана про хворобу (ракову пухлину) і лікування Міттерана, докладно описавши діагноз та симптоми захворювання. За такі дії автори і видавці книги були притягнені до різних видів відповідальності. Видавець звернувся до Суду з прав людини, вказавши, зокрема, що оприлюднення відповідної інформації було в інтересах громадськості.

Суд з прав людини дійшов висновку, що книга була видана у зв'язку з великою дискусією у Франції щодо питань, які цікавлять громадськість, оскільки суспільство має право бути обізнаним про будь-яке серйозне захворювання, що торкнулося глави держави. Адже виникає питання, чи могла особа, яка знала про свою тяжку хворобу, обіймати вищу державну посаду? До того ж, секретність стосовно стану здоров'я Президента з моменту захворювання до моменту, коли громадськість проінформували про це (понад десять років потому) породила питання громадського значення про відкритість політичного життя.

Водночас у згаданій справі Суд також визнав, що короткочасна (неповні два тижні) заборона на поширення книги після смерті Президента була відповідним обмеженням прав заявника, оскільки захищала почуття сумуючих близьких осіб померлого.

У справі «Австрійська асоціація за збереження, зміцнення і створення економічно здорової сільськогосподарської і лісової власності проти Австрії» [9] громадська організація, заснована з метою захистити сільськогосподарські і лісові землі й вплинути на політику в цій галузі, просила державну установу надати анонімізовані постанови, видані в 2000–2005 рр. щодо переведення земель з одних категорій в інші. Установа відмовила у наданні постанов, обґрунтувавши відмову тим, що, по-перше, вони не є інформацією в розумінні Закону «Про відкритість інформації», і, по-друге, їх надання вимагало б надто багато ресурсів. У суді уряд Австрії навів аргумент, що запитувана інформація стосується учасників адміністративного процесу, тому інші особи не мають права її запитувати.

Суд з прав людини погодився, що обмеження надання інформації встановлено законом, і воно має законну мету – захист інших осіб, проте

---

дійшов висновку, що обмеження є непропорційним. Оскільки суспільство хотіло провести дослідження загального впливу виданих постанов, щоб надати рекомендації щодо удосконалення правових норм, категорична відмова установи, навіть без оцінювання можливості надання частини постанов, була непропорційною.

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що в ч. 7 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплена можливість видавати частину інформації, якщо який-небудь документ містить як засекречену, так і розголошувану інформацію. Частина 4 ст. 10 Закону Латвійської Республіки «Про відкритість інформації» також закріплює, що якщо сукупність інформації містить також інформацію з обмеженим доступом, установа надає тільки ту частину інформації, яка є загальнодоступною. Частина інформації, що містить інформацію з обмеженим доступом, надається з дотриманням особливого порядку, встановленого чинним законом.

У вищезгаданій справі Суд з прав людини звернув увагу на те, що громадські організації, подібно до журналістів і засобів масової інформації, виконують свого роду роль «сторожового пса».

Суд з прав людини вперше особливо наголосив на ролі «сторожового пса», що її виконують громадські організації, у зв'язку з правом на отримання інформації в рішенні від 14 квітня 2009 р., прийнятому у справі «Угорський Союз громадянських свобод проти Угорщини» [10]. У цій справі громадська організація звернулася з клопотанням до Конституційного суду Угорщини щодо надання інформації про подану членом парламенту до суду заяву. Конституційний суд, з'ясувавши думку конкретного парламентаря, відмовив організації у наданні інформації, вказавши, що інформація про справу, яка знаходиться у провадженні, не може бути надана без згоди заявника. Організація звернулася до суду, і, хоча рішення Конституційного суду у відповідній справі вже було оголошене, суд відхилив заяву організації, зазначивши, що запитувана інформація, містить особисті дані, які не підлягають оприлюдненню.

У Суді з прав людини одним із аргументів уряду у цій справі стало те, що заявник конституційної скарги не брав до уваги те, що його дані будуть оприлюднені. Якщо громадськості будуть доступні заяви, це буде утримувати індивідуумів від звернення до Конституційного суду.

Суд з прав людини погодився, що обмеження має законну мету – захист інших осіб. Проте все-таки Суд дійшов висновку, що організація не запитувала особисті дані заявника, до того ж малоімовірно, що конституційна скарга могла містити особисті дані, що підлягають захисту. Суд вказав, що це було б фатальною загрозою свободі слова, якби публічні особи могли піддавати цензурі публічні дискусії, посиляючись на своє приватне життя і стверджуючи, що їх погляди на державні питання вважаються особистими даними, що не підлягають розголошенню без їх згоди.

У латвійському адміністративному суді також розглядалися кілька справ, у яких зіставлялися бажання особи захистити аспекти приватного життя і право громадськості знати цю інформацію. Так, наприклад, в одній справі особа звернулася до органів самоврядування з клопотанням надати інформацію про заробітну плату і загальні доходи іншої приватної особи. Орган самоврядування відмовив у наданні запитуваної інформації, вказавши, що інформація про доходи стосується приватного життя особи. Заявник, який запросив інформацію, звернувся до суду, і суд задовольнив заяву. Суд зазначив: те, що запитувана інформація стосується доходів однієї особи, не означає, що члени суспільства не можуть користатися цією інформацією, щоб переконатися в тому, що установа правильно використовує фінансові кошти, і чи не надано необґрунтовано цій особі особливих переваг. Рівень захисту даних про осіб, які працюють за державні кошти, що охоплюються категорією законних інтересів громадськості, менший, ніж рівень захисту даних особи, зайнятої приватним чином. Натомість, якщо в документах, що містять потрібну інформацію, також містяться дані про фізичну особу, не пов'язані з метою контролю над використанням видатків (наприклад, рахунок у банку, номер телефону приватної особи тощо), то при наданні необхідної інформації ці дані не підлягають оприлюдненню [11].

У вищезгаданому рішенні Суду Європейського Союзу у справі *Client Earth* Суд вказав стосовно оприлюднення особистих даних, що якщо особа, яка запитує дані, обґрунтувала свою потребу в інформації, установа повинна перевірити, чи може розголошення інформації завдати шкоди особі, інформація про яку оприлюднюється. Якщо шкода не може бути завдана, інформація підлягає наданню. Також у випадку, якщо шкода може бути завдана, необхідно провести оцінку різних інтересів.

У цій справі, зробивши запит щодо імен осіб, які проводили експертизу, особа, яка запитувала інформацію, обґрунтувала свій інтерес тим, що вона не довіряє установі, а саме її об'єктивності, оскільки вона часто залучає для складання висновків експертів, пов'язаних з виробниками, а отже – особисто заінтересованих. Суд Європейського Союзу вказав, що наочність процесу сприяє більшій легітимності установи та підвищує довіру до цієї установи. Подані особами, що запитували інформацію, докладні твердження щодо необ'єктивності при виборі експертів, а також необхідність забезпечити наочність процесу прийняття рішень установи доводять, що надання оспорюваної інформації було необхідно в інтересах громадськості.

У ході перевірки того, чи міг дозвіл на розголошення інформації завдати шкоди особам, інформація про яких запитувалася, їх недоторканності та приватному життю (як приклад згадувалися індивідуальні твердження), Суд дійшов висновку, що не вбачає для цього підстав, оскільки розголошення інформації безпосередньо дозволило б розвіяти сумніви в необ'єктивності. Винятки з права доступу до документів установ необхідно тлумачити у вузькому сенсі, для їх заборони необхідно встановлювати ризик завдання конкретної та реальної шкоди інтересам, що підлягають захисту [12].

Захист комерційної таємниці також є однією із загально визнаних цілей ненадання інформації і може слугувати підґрунтям відмови у наданні інформації. Відповідно до ст. 7 Закону Латвійської Республіки «Про відкритість інформації» та ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» комерційна таємниця є інформацією з обмеженим доступом (конфіденційною інформацією).

У справі «Гусева проти Болгарії» [13] Суд з прав людини розглянув, зокрема, питання про права окремих членів недержавної організації на отримання інформації економічного характеру. У цій справі активістка товариства захисту тварин кілька разів зверталася до органу самоврядування для отримання інформації з різних питань, у тому числі щодо укладеного між органом самоврядування та муніципальним підприємством договору щодо відлову бродячих тварин, статистики щодо кількості розміщених тварин, кількості смертей та щодо бюджету на утримання притулку. Орган самоврядування відмовив у наданні цієї

інформації, обґрунтувавши відмову захистом комерційної таємниці. До того ж, орган самоврядування не надав таку інформацію й після того, як болгарські суди визнали таке право.

В Суді з прав людини уряд, зокрема, наводив аргумент, що заявниця просила надати інформацію як фізична особа, а не від імені товариства, однак Суд з прав людини визнав, що заявниця запитувала інформацію в інтересах товариства як член організації.

Суд з прав людини встановив, що оскільки орган самоврядування не виконав рішення болгарських судів і не надав інформацію, держава також порушила ст. 10 Конвенції.

Конфіденційною інформацією вважаються також внутрішні документи, необхідні установі в процесі підготовки рішень.

Суд з прав людини визнав, що тримання державної зовнішньополітичної діяльності в таємниці може бути суттєвим державним інтересом, оскільки розголошення її особливостей може серйозно зашкодити вирішенню питань зовнішньої політики. Наприклад, розголошення повідомлення посла, яке він класифікував як конфіденційне чи секретне, може несприятливо вплинути на зовнішню політику держави та паралізувати її, а також може зробити конкретну посадову особу у відповідній країні *persona non grata*. Одночасно Суд вказав, що запобігання будь-якій громадській дискусії з питань, пов'язаних з іноземними справами, посиляючись на необхідність захисту дипломатичного листування, є неприйнятним [14].

Державні службовці можуть бути притягнені до відповідальності за розголошення конфіденційної інформації, особливо якщо остання оприлюднюється всупереч розпорядженню вищестоящої посадової особи.

Суд з прав людини також визнав, що державних службовців можна покарати за розголошення інформації з обмеженим доступом, оскільки їх місія у демократичному суспільстві полягає в допомозі уряду у виконанні його функцій. Суспільство має право очікувати, що посадовці будуть допомагати, а не шкодити демократично обраному уряду, тому їх обов'язок бути лояльними має велике значення. Завдяки своїй посаді

---

чиновники часто володіють доступом до інформації, яку державне управління заінтересоване не розголошувати з різних причин [15].

Однак так звані інформатори (англійською – *whistleblowers*), які заявляють про випадки недотримання законності в самій організації, підлягають захисту, оскільки розголошення внутрішньої конфіденційної інформації іноді може бути в інтересах громадськості. Стаття 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» також встановлює захист таких інформаторів у разі, якщо особа керується добрими намірами, і розголошення інформації було в інтересах громадськості.

В Суді з прав людини питання про покарання інформатора розглядалося у справі «Гужа проти Молдови» [16]. У цій справі Суд оцінював скаргу колишнього співробітника прокуратури щодо обмеження свободи слова. Заявник був звільнений з посади, оскільки розголосив газеті матеріали кримінальної справи – листи, написані політиком з очевидною метою вплинути на конкретне розслідування.

У цій справі Суд з прав людини зазначив, що якщо посадовець оприлюднює інформацію про протизаконні вчинки, такі дії посадовця можуть підлягати захисту, оскільки випадки корупції розкрити важко, а колеги по роботі – перші, хто можуть їх помітити. Однак таку інформацію насамперед необхідно розкривати вищестоящим посадовим особам, і лише тоді, коли це видається явно нераціональним, таку інформацію потрібно розголошувати громадськості, «вхопившись за останню соломинку».

Суд з прав людини вказав, які критерії підлягають оцінці, щоб оцінити обмеження свободи слова особи, яка розголосила інформацію: 1) потрібно оцінити значущість інтересів громадськості, враховуючи той факт, що діяльність та бездіяльність органу державної влади підлягають перевірці з боку не лише законодавця та суду, а й засобів масової інформації та громадськості, до того ж, цей інтерес іноді може бути більш значущий, ніж обов'язок дотримуватися конфіденційності, встановлений законом; 2) розголошена інформація повинна бути достовірною та, за можливості, перевіреною, вона не може бути наклепницькою або сфабрикованою; 3) потрібно враховувати шкоду, заподіяну державному органу розголошенням інформації, й оцінювати,

чи переважає така шкода над інтересом громадськості знати цю інформацію; 4) потрібно враховувати мотивацію особи, яка розголосила інформацію (наприклад, особиста образа, неприязнь або отримання особою вигоди не вважаються належною мотивацією). Важливо те, що особа діє добросовісно та впевнена, що інформація є достовірною, що її розголошення відбувається в інтересах громадськості й немає іншої можливості запобігти шкоді: 5) потрібно оцінити пропорційність накладеного стягнення.

У вищенаведеній справі Суд з прав людини дійшов висновку, що питання стосувалося розмежування влади, бажання політиків вплинути на слідство, тому воно є важливим для демократичного суспільства, і громадськість мала законний інтерес бути поінформованою про це.

Хоча розголошена інформація і могла підірвати довіру суспільства до прокуратури, все ж право громадськості знати про вплив політиків на прокуратуру є настільки істотним, що воно має більшу важливість, ніж підрив довіри.

Таким чином:

- 1) суспільство вправі бути поінформованим щодо питань, які істотно стосуються життя громадськості, і це право може бути обмеженим лише через суттєві протилежні інтереси;
- 2) громадські організації та їх члени, так само як і журналісти, особливо мають право ознайомлюватися з інформацією, що є у розпорядженні органу державної влади;
- 3) щодо інформаторів, несприятливі наслідки за розголошення важливої для громадськості інформації можуть наставати лише у випадку, якщо вони не діяли з добрими намірами, а розголошенням інформації завдано істотної шкоди.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Рішення Конституційного суду Латвійської Республіки від 6 липня 1999 р. у справі № 04-02(99).
2. The administration and you. A handbook. Council of Europe Publishing, 1996. – С. 18.



- 
3. Закон Латвійської Республіки від 6 листопада 1998 р. «Про відкритість інформації» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.vvc.gov.lv](http://www.vvc.gov.lv)
  4. Рішення Верховного суду Латвійської Республіки від 10 вересня 2012 р. у справі № SKA-606/2012.
  5. Рішення Суду Європейського Союзу від 28 червня 2012 р. у справі № C-404/10 P (*Odile Jacob*).
  6. Рішення Суду Європейського Союзу від 15 липня 2015 р. у справі № C-615/13 P (*Client Earth*).
  7. Хоча Україна ще не стала членом Європейського Союзу, нічого не заважає її посадовим особам та судам використовувати для аргументації своїх постанов і рішень висновки Суду Європейського Союзу і його членів, подібно до того, як Суд з прав людини використовує практику інших міжнародних і національних судів. Див., наприклад, п. 48 рішення Європейського суду з прав людини від 19 квітня 2011 р. у справі *Kabasova v. Bulgaria* (заява № 22385/03), де суд посилається на рішення Міжамериканського суду та інших судів США.
  8. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 травня 2004 р. у справі *Editions Plon v. France* (заява № 58148/00).
  9. Рішення Європейського суду з прав людини від 28 листопада 2013 р. у справі *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria* (заява № 39534/07).
  10. Рішення Європейського суду з прав людини від 14 квітня 2009 р. у справі *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (заява № 37374/05).
  11. Рішення Верховного суду Латвійської Республіки від 10 вересня 2012 р. у справі № SKA-606/2012.
  12. Рішення Суду Європейського Союзу від 15 липня 2015 р. у справі № C-615/13 P (*Client Earth*).
-

13. Рішення Європейського суду з прав людини від 17 лютого 2015 р. у справі *Guseva v. Bulgaria* (заява № 6987/07).
14. Рішення Європейського суду з прав людини від 10 грудня 2007 р. у справі *Stoll v. Switzerland* (заява № 69698/01).
15. Див., наприклад, рішення Європейського суду з прав людини від 12 лютого 2008 р. у справі *Guja v. Moldova* (заява № 14277/04), п.п. 70–71.
16. Там само.

---

**Наталія БЛАЖІВСЬКА,**  
суддя Вищого адміністративного суду України,  
кандидат юридичних наук

## **Межі допустимої критики судді в демократичному суспільстві: позиція Європейського суду з прав людини**

В умовах глобальної трансформації українського суспільства питання меж допустимої критики судді набуло особливої актуальності. У цій доповіді спробую дати відповідь на ключове питання – як визначити межу, коли законна критика суддів перетворюється на нелегітимну, а свобода вираження думок переходить у небезпечне залякування, що завдає шкоди як судовій системі й якості правосуддя, так і конкретному судді, який так само є громадянином, як і та особа, яка «агресивним» чином висловлює свої погляди.

Так, у п. 18 Рекомендацій CM/Rec (2010)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [1] зазначено, що коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підрвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї.

З практичним утіленням наведеного стандарту поведінки нерозривно пов'язане реальне розуміння суб'єктами владних повноважень поділу влади на три гілки.

Абсолютно слушною є думка М.І. Смоковича [2] про те, що судова влада як гарант забезпечення прав і свобод людини в суспільстві перебуває над законодавчою та виконавчою владою, оскільки діяльність останніх контролюється судами. Такий підхід, зауважує автор, повинен мати місце в будь-якій демократичній державі, у тому числі в Україні.

Громадяни повинні мати можливість реально обстоювати свої права, коли це є необхідним, і доступ до незалежного, але безперечно компетентного суду, є надзвичайно важливим у цьому сенсі. А тому має абсолютно унеможливлюватися усунення з посади судді чи ліквідація суду за результатами прийняття судового рішення, яке не прийшлося до вподоби іншим гілкам влади.

Що становить собою принцип поділу влади і чому це так важливо, стає болюче очевидним у випадку його фактичної відсутності. Іншими словами, це означає відсутність права на справедливий суд, закріпленого в ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Або, як мінімум, реалізація такого права є реальною лише в тих межах, в яких влада дозволяє це своїм громадянам.

Як слушно зауважує М.І. Козюбра [3], чим вище у країні авторитет суду, чим більшу він має незалежність у взаємовідносинах із законодавчою і виконавчою владою, тим вищим є рівень демократичності власне держави.

Утім українські реалії все ще нагадують діалог, описаний суддею Стефаном Бреєром [4]. Так, під час зустрічі судді Бреєра з суддею вищого суду однієї з африканських країн останній запитав: «Чому американці роблять те, що каже суд?» Суддя Бреєр відповів, що ніякого секрету немає, адже «дотримання норм закону є звичайною справою, звичкою, загальноприйнятим розумінням того, як саме ті, що при владі, та решта членів громадськості повинні [...] чинити, коли стикаються з судовим рішенням, яке їм не до вподоби». Цієї звички і загальноприйнятого розуміння неможливо досягти без боротьби; це довгий, поступовий розвиток, який ґрунтується на досвіді. Якщо суспільство не прийматиме судові рішення, воно потоне в хаосі.

Але такий підхід нерозривно пов'язаний з наявністю незалежного суду, що є ключовим елементом суспільства в справі утвердження верховенства права. Завданням кожного судді є не лише коректне застосування норм чинного законодавства у конкретних справах, а й належне тлумачення норм права загалом. Натомість в умовах нечіткості законодавчих положень, недотримання на законодавчому рівні вимог до якості та передбачуваності закону, застосування права різними суддями не є одноманітним. Це, в свою чергу, створює необмежене поле для критики судових рішень, дій суддів та судової системи взагалі.

Відтак, украй важливо розуміти момент, коли, з точки зору Європейського суду з прав людини, обґрунтована критика перетворюється на протиправну, а свобода вираження думок переходить по суті в небезпечне залякування суддів.

---

Так, у рішенні у справі «Прагер і Обершлік проти Австрії» [5] ЄСПЛ зазначив, що «варто, натомість, зважати і на особливу роль, що її відіграє в суспільстві судова система. Для того, щоб успішно виконувати свої обов'язки, вона як гарант правосуддя – фундаментальної цінності в правовій державі – має користуватися довірою загалу. Тому може виникати необхідність захищати суддів від безпідставних і деструктивних нападок, особливо з огляду на те, що судді, які критикуються, обмежені у можливості дати відповідь». Таким чином, підставою такого «захисного підходу» щодо представників судової системи стала нездатність (або недоречність) відповідати на критику.

У своїх подальших рішеннях (зокрема в справі «Кобентер і ТОВ «Штандард Ферлагс ГМБХ» проти Австрії») [6] ЄСПЛ дещо розширив межі допустимої критики, обґрунтувавши це фактично тим, що критику суддів слід сприймати як частину суспільної дискусії з більш широкими межами для обґрунтованої критики. Таке рішення ЄСПЛ прийняв з огляду на те, що оскільки в подальшому суддя сам виключив з тексту рішення абзаци, які були піддані критиці, та згодом в ході дисциплінарного провадження йому було винесено попередження, це стало явним, на думку Суду, свідченням того, що суддя не впорався належним чином з покладеними на нього обов'язками. А тому заявники виконали функцію своєрідних «сторожових собак» суспільства, а їхня критика не була безпідставно руйнівним нападом на суддю чи судову систему як таку.

Утім, коли критиці піддається конкретний суддя, ЄСПЛ дотримується своєї позиції, викладеної в раніше прийнятих рішеннях, щодо застосування «захисних стандартів» до судді (на відміну від ситуації, коли критиці піддається судова система як така).

У рішенні у справі «Вераарт проти Нідерландів» [7] ЄСПЛ зауважив, що «хоча адвокати також мають право на свободу вираження поглядів, особлива природа юридичної професії накладає відповідний вплив на їхню публічну поведінку, яка має бути стриманою, чесною і гідною».

У рішенні «Шопфер проти Швейцарії» [8] ЄСПЛ вказує, що особливий статус адвокатів обумовлює їх важливу роль у процесі відправлення правосуддя, оскільки вони виступають як посередники між суспільством і судом; це визначає норми поведінки, яким повинні слідувати члени

адвокатури. ЄСПЛ також наголосив, що суди є гарантами здійснення правосуддя, а їх роль є фундаментальною у правовій державі, а відтак – вони мають користуватися суспільною довірою. Враховуючи ключову роль юристів (адвокатів) у цій сфері, абсолютно обґрунтовано очікувати на їхній внесок в належне відправлення правосуддя, підтримуючи таким чином суспільну довіру до суду.

Такий підхід ЄСПЛ є послідовним, що підтверджується і висновками, викладеними у рішенні від 30 червня 2015 р. у справі «Перуззі проти Італії» [9]. Згідно з обставинами справи у вересні 2001 р. італійський адвокат П'єро Антоніо Перуззі (1946 року народження) написав до Вищої ради юстиції скаргу на дії судді Х. окружного суду м. Лукка. Невдовзі він переслав листа з подібним змістом кільком суддям того самого суду, але без згадки прізвища судді Х. У першій частині листа було докладно описано, на його думку, протиправне рішення, прийняте суддею Х. за результатами розгляду справи про поділ спадщини. В другій частині він пояснював, у чому полягали неприпустимі, на його думку, дії судді. Адвокат Перуззі стверджував також про «помилки, вчинені умисно та через недбалість або через відсутність суддівської активності».

Суддя Х. також отримав копію цієї скарги і звернувся до суду з позовом про дифамацію. 3 лютого 2005 р. окружний суд м. Генуя постановив, що Перуззі, обвинувачуючи суддю в умисному припущенні помилок, перейшов межі свого права на критику, і засудив його до чотирьох місяців позбавлення волі. На думку суду, поведінка адвоката становила собою серйозний вияв зневаги честі судді Х., адже ніхто не мав сумнівів, що у спірній скарзі йшлося саме про суддю Х.

12 березня 2007 р. апеляційний суд в Генуї замінив покарання у вигляді позбавлення волі на штраф у розмір 400 євро та зобов'язав адвоката відшкодувати судді моральну шкоду у розмірі 15 000 євро. В листопаді 2008 р. Касаційний суд відмовив в задоволенні касаційної скарги адвоката Перуззі. Не погодившись з таким підходом, Перуззі звернувся зі скаргою до ЄСПЛ. У ній адвокат зазначив, що таке судове рішення порушує його право на свободу вираження поглядів (ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). ЄСПЛ зауважив, що критику, яка містилася в скарзі, не можна розцінювати як критику всієї судової системи Італії, як на цьому наполягав заявник. Адже

---

лист містив великі фрагменти зі скарги, надіслані до Вищої ради юстиції. Незважаючи на те, що його друга частина містила загальні міркування щодо негідної поведінки суддів, все ж не можна було розцінювати це як критику когось іншого, ніж судді Х., враховуючи, що в першій частині скарги докладно описувалося конкретне рішення, прийняте в межах справи по поділ спадщини. Перед суддями ЄСПЛ постало важливе питання, чи вийшли обвинувачення на адресу судді Х. за межі допустимої критики в демократичному суспільстві?

Проаналізувавши матеріали заяви, судді дійшли висновку, що обвинувачення адвоката в учиненні суддею Х. протиправних дій і прийнятті необґрунтованих рішень не можна вважати такими, що виходять за межі допустимої критики, і вони мають характер осуду, який не можна визначити, навіть незважаючи на те, що він має підставою певні факти. Водночас, на думку суддів ЄСПЛ, з висунутих у скарзі обвинувачень про те, що суддя був упереджений і умисно припускався помилок, випливає, що він легковажно ставився до своїх етичних обов'язків як представник судової гілки влади і навіть вчинив злочин (адже свідоме прийняття помилкових рішень є формою зловживання наданими повноваженнями).

Але при цьому адвокат Перуззі не надав жодних обґрунтованих доказів, які б підтверджували, що рішення, які приймав суддя Х., мали умисну мотивацію. Більш того, він поширив скаргу серед колег судді Х., не дочекавшись навіть результатів її розгляду Вищою радою юстиції. В рішенні Суду наголошується, що його критика не мала жодного зв'язку з яким-небудь актуальним судовим процесом, а була спрямована винятково на підірив ділової репутації і образу судді Х. А тому, на думку ЄСПЛ, штраф та зобов'язання із відшкодування моральної шкоди, накладені на адвоката Перуззі, не можна вважати надмірними чи непропорційними.

Таким чином, ЄСПЛ зауважив, що рішення суду щодо адвоката, як і накладений на нього штраф не були непропорційними меті, що її вони переслідували, а обґрунтування, наведені італійськими судами, базувалися на достатніх і переконливих аргументах. Втручання в свободу вираження поглядів адвоката Перуззі слід віднині розглядати як необхідне для забезпечення захисту репутації третіх осіб та підтримання авторитету і безсторонності суду.

Таким чином, системний аналіз вищенаведених рішень доводить, що ЄСПЛ, розглядаючи питання, чи мало місце втручання в гарантії незалежності суддів, враховує передусім особу, від якої виходить така критика. Крім того, у своїх рішеннях ЄСПЛ розмежовує «критику мотивації» та «персональні атаки», тобто коментарі щодо професійної компетенції чи особистих характеристик суддів.

Наведене свідчить про те, що неприпустимою є надумана, спрямована виключно на підрив авторитету в очах суспільства, критика суду. Водночас належне виконання судових рішень, дотримання норм законодавства, як зауважував суддя Бреєр, є справою загальноприйнятого розуміння того, як представники влади і члени суспільства мають діяти, коли стикаються з рішенням, яке їм не до вподоби.

Зрештою, такий підхід символізує панування верховенства права, яке і є кінцевою метою кожного демократичного суспільства.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a38](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a38)
2. Смокович М.І. Роль судової влади у суспільстві / Збірник матеріалів «круглого столу» «Зміни до Конституції України: реформа судової системи» (2 червня 2014 р.). – С. 29–30.
3. Там само.
4. Stephen Breyer, *The Court and the World: American Law and the New Global Realities* / Kopf, 2015. – P. 131.
5. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://medialaw.org.ua/library/sprava-prager-i-obershlik-proty-avstriyi-2/>
6. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng/#{fulltext}:\[«kobenter»\],«documentcollectionid2»:\[«GRANDCHAMBER»,«CHAMBER»\],«itemid»:\[«001-77786»\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng/#{fulltext}:[«kobenter»],«documentcollectionid2»:[«GRANDCHAMBER»,«CHAMBER»],«itemid»:[«001-77786»]})



7. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%5C%22veraart%22%5C%22%2C%22documentcollectionid2%22:%5B%5C%22GRANDCHAMBER%22%5C%22%2C%22CHAMBER%22%5C%22%2C%22itemid%22:%5B%5C%22001-78249%22%5D%7D>
8. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%5C%22ENG%22%5C%22%2C%22documentcollectionid2%22:%5B%5C%22JUDGMENTS%22%5C%22%7D>
9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%5C%22peruzzi%22%5C%22%2C%22languageisocode%22:%5B%5C%22ENG%22%5C%22%2C%22documentcollectionid2%22:%5B%5C%22JUDGMENTS%22%5C%22%2C%22itemid%22:%5B%5C%22001-155974%22%5D%7D>

*Дайнюс РАЙЖИС,  
суддя Верховного адміністративного  
суду Литовської Республіки*

## **Використання секретної інформації в адміністративному процесі Литви та право на справедливий суд**

Частиною 1 ст. 117 Конституції Литовської Республіки передбачено публічний розгляд справи в усіх судах; судове засідання може бути закритим, якщо необхідно зберегти таємницю особистого або сімейного життя людини, а також якщо при публічному розгляді справи може бути розкрита державна, професійна або комерційна таємниця [1].

Конституційний Суд Литовської Республіки відзначає, що державна таємниця є конституційно-правовим інститутом. Поняття «державна таємниця» *expressis verbis* використовується в Конституції (ч. 1 ст. 117). Державна таємниця – це інформація, що не підлягає публікації та розголошенню, розкриття якої може завдавати шкоди державі, добробуту всього суспільства, політичній його організації, метою якої є забезпечення прав та свобод людини, гарантування захисту суспільного інтересу [2].

Відносини, пов'язані із засекречуванням, зберіганням, використанням та розсекречуванням відомостей, що становлять державну таємницю, в Литовській Республіці регулює Закон про державну та службову таємницю [3]. Частиною 2 ст. 2 цього Закону передбачено, що державною таємницею є засекречена у встановленому цим Законом порядку політична, військова, розвідувальна, технічна та інша інформація, втрата та незаконне розголошення якої може створити загрозу суверенітету, територіальній цілісності, оборонним потужностям Литовської Республіки, завдати шкоди державним інтересам, створити небезпеку для життя людини. Відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону службовою таємницею визнана засекречена у встановленому цим Законом порядку політична, військова, розвідувальна, економічна, правоохоронна, освітня, наукова, технічна та інша інформація, втрата чи незаконне розголошення якої може завдати шкоди державі чи державним органам або створити передумови для незаконного розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, створити небезпеку для здоров'я людини.

---

Конституційний Суд Литовської Республіки неодноразово констатував, що відповідно до Конституції не може бути встановлено таке правове регулювання, за якого законодавче закріплення гарантій реалізації свободи інформації створювало б передумови для порушення інших конституційних цінностей, їх рівноваги [4]. Суд також відзначає, що вимога конституційного принципу пропорційності, відповідно до якого права і свободи людини не повинні обмежуватися законом більше, ніж це необхідно для досягнення законних та суспільно важливих цілей, *inter alia* означає вимогу до законодавця забезпечити таке правове регулювання, яке створювало б передумови для достатньої індивідуалізації обмеження прав та свобод людини: встановлене законодавством правове регулювання, що обмежує права та свободи людини, повинно забезпечувати можливість для максимальної різнобічної оцінки індивідуальної ситуації кожної людини та для відповідної індивідуалізації конкретних застосовуваних до цієї людини заходів, які обмежують її права з урахуванням всіх важливих обставин [5].

Таким чином, захист однієї конституційної цінності (державної таємниці) не може обмежувати захист інших конституційних цінностей, таких як права людини. В будь-якому випадку при зіткненні приватного та суспільного інтересів повинен бути гарантований захист обох інтересів відповідно до конституційного принципу пропорційності.

Використання засекреченої інформації у сфері реалізації виконавчої влади не є самоціллю. Нерідко органи виконавчої влади на основі відомостей, що становлять державну або службову таємницю, приймають адміністративні акти, які впливають на права суб'єктів правовідносин або на інтереси, що охороняються законом. Здійснення контролю за законністю таких адміністративних актів належить до компетенції адміністративних судів. Вирішуючи спори щодо законності та обґрунтованості адміністративних актів, прийнятих на основі засекреченої інформації, адміністративний суд неминуче має балансувати між двома правовими цінностями – збереженням державної таємниці з метою уникнення завдання шкоди суспільній безпеці та правом на справедливий суд, передбаченим ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Право на справедливий суд також охоплює принцип змагальності у судовому процесі, що закріплює право сторін судового процесу на ознайомлення з усіма документами, що містяться у справі, та його належну реалізацію.

Європейський суд з прав людини, акцентуючи на важливості принципу змагальності, пояснив, що цей принцип є однією з основних гарантій судочинства [6].

Стосовно принципу змагальності та надання доказів, Європейський суд з прав людини встановив, що право на змагальний процес передбачає можливість сторін процесу, цивільного або кримінального, знайомитися з усіма доказами та зауваженнями, долученими до справи, коментувати їх. Принцип рівності сторін – складова ширшого поняття справедливого судового розгляду – вимагає, щоб кожній зі сторін була надана розумна можливість представити свою справу в таких умовах, в яких жодна зі сторін не матиме явної переваги [7].

З приводу нерозкриття захисту доказів, що містяться в матеріалах справи, але які відомі судді, Європейський суд з прав людини неодноразово констатував, що право на розкриття доказів, що стосуються справи, не є абсолютним. У процесі можуть мати місце конкуруючі інтереси – інтереси державної безпеки або необхідність захищати свідків, які можуть бути піддані санкціям, або зберігати таємницю поліцейських методів розслідування злочинів – які повинні узгоджуватися з правами обвинуваченого. В деяких випадках може бути необхідним приховати від захисту певні докази з тим, щоб захистити основоположні права іншої особи або з метою охорони публічного інтересу. Тим не менш законними з точки зору ч. 1 ст. 6 Конвенції є лише ті заходи, що обмежують права захисту, які є абсолютно необхідними. Крім того, якщо ми хочемо гарантувати обвинуваченому справедливий судовий розгляд, будь-які труднощі, що виникли у захисту в результаті обмеження його права, повинні бути достатньо компенсовані у подальшому судовому процесі [8].

Крім того, практикою Європейського суду з прав людини визнано, що відсутність у людини (заявника) доступу до засекречених документів, які використовувалися як єдині докази, є порушенням принципу справедливого судового розгляду, закріпленого в ст. 6 Конвенції [9].

Адміністративні суди Литви розглядають справи кількох категорій, у яких адміністративні акти, що оскаржуються, нерідко базуються на засекречених відомостях. Наприклад, справи про рішення,

---

прийняті відповідно до Закону Литовської Республіки про правовий статус іноземних громадян [10]; справи, пов'язані з рішеннями щодо застосування офіційного попередження відповідно до Закону Литовської Республіки про припинення організованої злочинності [11]; справи, пов'язані з рішеннями про скасування дозволів на роботу із засекреченою інформацією або на ознайомлення з нею відповідно до Закону Литовської Республіки про державну та службову таємниці.

Частиною 3 ст. 57 Закону Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах [12] встановлено, що фактичні відомості, які становлять державну або службову таємницю, як правило, не можуть слугувати доказами в адміністративній справі доти, доки вони не будуть розсекречені в установленому законодавством порядку.

Роз'яснюючи положення ч. 3 ст. 57 Закону Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах, Верховний адміністративний суд Литви заявляє, що конструкція цієї законодавчої норми дозволяє зробити висновок про те, що фактичні відомості, що становлять державну або службову таємницю, як правило, не можуть слугувати доказами в адміністративній справі доти, доки не будуть розсекречені в установленому законодавством порядку. Однак разом з цим необхідно зазначити, що поняття «як правило» означає, що також можливими є випадки, коли такі відомості можуть вважатися доказами і, відповідно, повинні оцінюватися судами за правилами оцінки доказів [13].

Протягом певного періоду часу адміністративні суди Литви допускали практику оцінки відомостей, що становлять державну або службову таємницю, яка не відповідає положенням ст. 6 Конвенції. Якщо в суді оскаржувався адміністративний акт, заснований виключно на засекреченій інформації, суд визнавав таку інформацію належним доказом. Верховний адміністративний суд Литви дотримувався позиції, відповідно до якої за відсутності інших засобів доказування, крім відомостей, що становлять державну або службову таємницю, суд, виконуючі віднесені до його компетенції функції розгляду таких адміністративних спорів, зобов'язаний оцінювати фактичні відомості, що становлять державну або службову таємницю, як докази відповідно до загальних правил оцінки доказів з обмеженнями, передбаченими спеціальними законами, тобто створюючи умови для ознайомлення з

ними виключно для осіб, які мають спеціальні дозволи. Якщо в учасників процесу немає дозволу на ознайомлення з відомостями, що становлять державну або службову таємницю, суд повинен ознайомитися із відомостями, що становлять державну таємницю, в нарадчій кімнаті та не розголошуючи її змісту, прийняти рішення про вирішення адміністративного спору [14].

У трьох справах проти Литви Європейський суд з прав людини визнав, що така практика адміністративних судів, на підставі якої засекречена інформація визнається допустимими доказами в адміністративних справах, не відповідає положенням Конвенції.

Щодо рішення, прийнятого у справі «Гулієв проти Литви», Європейський суд з прав людини відзначив, що у цій справі Департамент державної безпеки підготував висновок з поміткою «таємно», в якому було вказано, що заявник створює загрозу державній безпеці та громадському порядку. Базуючись на цій інформації, департамент міграції відхилив клопотання заявника щодо видачі тимчасового дозволу на проживання в Литві. Суд взяв до уваги внутрішнє адміністративне право та внутрішню судову практику, відповідно до яких фактичні відомості, що становлять державну таємницю, як правило, не можуть слугувати доказами в адміністративній справі доти, доки вони не будуть розсекречені. Однак у справі, що розглядається, «засекречений» висновок не лише був використаний як доказ, а й за матеріалами справи також став основною причиною відмови у видачі заявнику тимчасового дозволу на проживання в Литві, у зв'язку з чим він був висланий з країни. Крім того, адміністративні суди у своїх рішеннях ґрунтувалися на вищезгаданому висновку, незважаючи на те, що вирішили не розкривати його зміст заявникові, обмеживши тим самим його право на захист [15].

У двох інших справах («Поцюс проти Литви» та «Ужукаускас проти Литви») заявники оскаржували їх постановлення на оперативний облік в поліції, тобто внесення до бази даних, в якій розміщується інформація про осіб, події або об'єкти, отримана в процесі оперативної діяльності. Відповідно до законодавства Литви така інформація є державною таємницею. Постановлення на оперативний облік в поліції стало підставою для скасування виданих заявникам дозволів на носіння вогнепальної зброї. Округний адміністративний суд відхилив скарги

---

заявників, а Верховний адміністративний суд Литви залишив це рішення суду першої інстанції без змін.

Щодо рішень, прийнятих у цих справах, Європейський суд з прав людини вказав, що дані оперативного обліку розглядалися як основний доказ уявної загрози суспільству, створюваної заявниками. Суд відзначив, що заявники неодноразово просили надати їм дозвіл на ознайомлення з матеріалами оперативного обліку, які них стосувалися, або принаймні з їх частиною. Однак внутрішні органи – поліція та суди – відхилили їх клопотання. Незважаючи на те, що до відхилення скарг заявників судді Литви аналізували дані оперативного обліку за зачиненими дверима нарадчої кімнати, заявникам вони надали лише свої висновки. Тому в заявників не було можливості дізнатися про докази не на їх користь та надати заперечення щодо них, в той час як поліція могла ефективно користуватися цими правами.

Європейський суд з прав людини вирішив, що процес прийняття рішень не відповідав вимогам змагальності та рівності сторін у судовому засіданні, не передбачав належного захисту інтересів заявників, тому в цій справі була порушена ч. 1 ст. 6 Конвенції [16].

На сьогодні практика адміністративних судів Литви, пов'язана із засекреченими відомостями в адміністративному судочинстві, кардинально змінилася. На це вплинули не лише рішення Європейського суду з прав людини, а й постанова Конституційного Суду Литовської Республіки, якою вирішувалося питання про відповідність ч. 3 ст. 57 Закону Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах Конституції Литовської Республіки [17]. У цій постанові Суд наголосив, що ч. 3 ст. 57 цього Закону закріплено правило, на підставі якого фактичні відомості, що становлять державну або службову таємницю, можуть слугувати доказами в адміністративній справі лише після їх розсекречування у порядку, встановленому законодавством (а саме Законом про державну та службову таємницю), тобто по суті забороняється використовувати як докази відомості, які не були засекречені у вказаному порядку. Однак така заборона не є абсолютною. Питання про те, чи будуть доказами в конкретній адміністративній справі, що розглядається, фактичні відомості, що становлять державну або службову таємницю, вирішує суд з урахуванням всіх обставин справи.

Це рішення суду стосовно доказів не може залежати від будь-яких суб'єктивних обставин. Якщо для прийняття рішення у справі, яка розглядається судом, та для забезпечення справедливості, закріпленої в Конституції, суду достатньо доказів (матеріалів), які не є інформацією, що становить державну таємницю (або засекречена іншим чином), то для суспільних інтересів інформація, яка не підлягає розголошенню, не повинна використовуватися як доказ у такій справі, і сторони не можуть бути з нею ознайомлені. Суд також повинен визначити, чи зможе він забезпечити відправлення правосуддя без використання певних фактичних відомостей, які становлять державну або службову таємницю. Крім того, в цій постанові Конституційний Суд вказав, що жодне рішення суду не може базуватися на одній лише невідомій стороні (одній з них) інформації, що становить державну таємницю (або засекреченій іншим чином).

Беручи до уваги згадану практику Європейського суду з прав людини та практику Конституційного Суду Литовської Республіки, Верховний адміністративний суд Литви відзначив, що випадки, в яких суди приймають свої рішення з урахуванням нерозсекречених відомостей, що становлять державну таємницю, як єдиного та невідомого одній зі сторін доказу в судовому процесі, створюють підстави для порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, насамперед з точки зору права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції).

Автономні інтереси індивідууму та суспільний інтерес, що полягає в намаганні зберегти секретність певної інформації, не можуть бути конфронтаційними, їх необхідно поєднувати: повинна бути забезпечена належна рівновага цих інтересів. Якщо представлений секретний оперативний матеріал є єдиним доказом у справі, що розглядається, а сторона у справі, яка надала відомості, не скористалася пропозицією розсекретити весь секретний оперативний матеріал або його частину, і він не був розсекречений, можна зробити висновок про те, що адміністративний акт, який оскаржується, є необґрунтованим [18].

Верховний адміністративний суд Литви також неодноразово констатував, що суд, вирішуючи у кожному конкретному випадку питання про те, чи може надана суду засекречена інформація вважатися доказом у адміністративній справі з точки зору ч. 3 ст. 57



Закону Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах, повинен з'ясувати: 1) чи є такі (засекречені) докази єдиними доказами, які підтверджують (можуть підтвердити) суттєві фактичні обставини справи. Встановивши це, суд повинен мотивовано відмовитися визнавати засекречені докази допустимими доказами в рамках ч. 3 ст. 57 Закону Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах та визнати адміністративний акт, що оскаржується, незаконним та необґрунтованим; 2) чи є незасекречені докази, що знаходяться у справі, надійними та достатніми для того, щоб можна було зробити висновок про обґрунтованість адміністративного акту, що оскаржується. У цьому випадку суд, дотримуючись критеріїв достатності та керуючись вказаним у ч. 3 ст. 57 Закону Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах положенням загального характеру, яке полягає в тому, що фактичні відомості (докази), що становлять державну або службову таємницю, як правило, не можуть слугувати доказами в адміністративній справі, також повинен відмовитися визнавати засекречені докази допустимими доказами в рамках ч. 3 ст. 57 Закону Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах; 3) чи дозволяють незасекречені докази, що знаходяться у справі, зробити достатньо обґрунтоване припущення щодо обґрунтованості адміністративного акту, що оскаржується, не будучи, однак, достатніми для однозначного висновку щодо обґрунтованості адміністративного акту, що оскаржується. В таких випадках суд повинен мотивовано визнати засекречену інформацію допустимим доказом у адміністративній справі та розглядати її з іншими (не засекреченими) доказами, що знаходяться у справі, відповідно до правил оцінки доказів у адміністративній справі [19].

З огляду на викладене можна стверджувати, що теперішня практика Верховного адміністративного суду Литви щодо визнання доказами відомостей, що становлять державну або службову таємницю, відповідає положенням ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конституція Литовської Республіки // Державний вісник. – 1992. – № 33-1014.

2. Постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 15 травня 2007 р. // Державний вісник. – № 54-2097.
3. Закон Литовської республіки про державну та службову таємниці // Державний вісник. – 1999. – № 105-3019.
4. Постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 20 квітня 1995 р. // Державний вісник. – 1995. – № 34-847; постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 19 грудня 1996 р. // Державний вісник. – 1996. – № 126-2962; постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 23 жовтня 2002 р. // Державний вісник. – 2002. – № 104-4675; постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 26 січня 2004 р. // Державний вісник. – 2004. – № 15-465.
5. Постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 7 липня 2011 р. // Державний вісник. – № 84-4106.
6. Case of *Kamasinski v. Austria* (№ 9783/82, 19 December 1989 par. 102).
7. Case of *Morel v. France* (№ 34130/96, 6 June 2000, par. 27).
8. Case of *Fitt v. the United Kingdom* (№ 29777/96, 16 February 2000, par. 45); case of *Jasper v. the United Kingdom* (№ 27052/95, 16 February 2000, par. 55–56); Case of *Edwards and Lewis v. the United Kingdom* (№№ 39647/98 and 40461/98, 27 October 2004, par. 46).
9. *Affaire Güner Çorum c. Turquie* (№ 59739/00, du 31 octobre 2006, par. 24–31); *affaire Aksoy (Eroğlu) c. Turquie* (№ 59741/00, du 31 octobre 2006, par. 24–31); *affaire Meral c. Turquie* (№ 33446/02, du 27 novembre 2007, par. 32–39); *affaire Miran c. Turquie* (№ 43980/04, du 21 avril 2009, par. 9–18); *affaire Topal c. Turquie* (№ 3055/04, du 21 avril 2009, par. 12–15).
10. Закон Литовської Республіки про правовий статус іноземних громадян // Державний вісник. – 2004. – № 73-2539.
11. Закон Литовської Республіки про припинення організованої злочинності // Державний вісник. – 1997. – № 69-1731.

12. Закон Литовської Республіки про судочинство в адміністративних справах // Державний вісник. – 1999. – № 13-308.
13. Ухвала Верховного адміністративного суду Литви від 27 квітня 2010 р. в адміністративній справі № А-143-600/2010.
14. Ухвала Верховного адміністративного суду Литви від 5 травня 2004 р. в адміністративній справі № А-7-251-04.
15. Case of *Gulijev v. Lithuania* (№ 10425/03, 16 December 2008, par. 44).
16. Case of *Pocius v. Lithuania* (№ 35601/04, 6 July 2010, par. 56, 58); case of *Užkauskas v. Lithuania* (№ 16965/04, 6 July 2010, par. 50–51).
17. Постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 15 травня 2007 р. // Державний вісник. – № 54-2097.
18. Ухвала Вищого адміністративного суду Литви від 8 жовтня 2009 р. в адміністративній справі № А-822-326/2009.
19. Рішення Верховного адміністративного суду Литви від 28 жовтня 2014 р. в адміністративній справі № А-143-1456/2014; рішення Верховного адміністративного суду Литви від 8 жовтня 2014 р. в адміністративній справі № А-492-1448/2014; ухвала Верховного адміністративного суду Литви від 19 березня 2013 р. в адміністративній справі № А-143-863/2013.

**Тетяна КОЛОМОЄЦЬ,**  
декан юридичного факультету  
Запорізького національного університету,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

## **Використання таємної інформації та принцип відкритості в адміністративному судочинстві України: питання теорії, проблеми практики та шляхи їх вирішення**

Чільне місце серед принципів адміністративного судочинства належить принципу гласності і відкритості (ст. 7 КАС України), що дістав свого безпосереднього нормативного закріплення у ст. 12 КАС України.

Одразу слід зазначити, що цей принцип є «конституційним принципом», закріпленим у п. 7 ст. 129 Конституції України. Фактично він є «складним», «комплексним», оскільки поєднує дві складові (і з цим погоджуються більшість вітчизняних учених-адміністративістів, які поглиблено досліджують відповідну проблематику, – Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О.П. Рябченко та інші): «гласність як ступінь можливого поширення або розголошення інформації стосовно результатів розгляду адміністративної справи» (ч.ч. 1, 2 ст. 12 КАС України) та «відкритість як забезпечення доступу до судового засідання сторонніх осіб, які не є учасниками адміністративної справи» (ч.ч. 3–9 ст. 12 КАС України).

Незважаючи на те, що виокремлюються дві складові відповідного принципу адміністративного судочинства, вони є взаємопов'язаними та взаємообумовлюючими, оскільки питання про те, чи може інформація, що з'ясовується в судовому засіданні, бути розголошеною, доступною для суспільства, вирішується адміністративним судом шляхом прийняття відповідного рішення про відкритість судового засідання.

Відкритість адміністративного процесу надає особам, які не є учасниками справи, право бути присутніми в судових засіданнях, що певним чином впливає і на формування «довіри до суду». Крім того, відкритість передбачає й прилюдне оголошення судових рішень, а

---

відтак – орієнтованість інформування про адміністративне судочинство, його результати на громадськість, а не тільки на безпосередніх учасників процесу. Саме відкритість передбачає «доступність до судового засідання та результатів розгляду справи сторонніх осіб – осіб, які не беруть участі у справі».

За всієї значущості відкритості адміністративного судочинства слід пам'ятати, що можливими є випадки з'ясування під час розгляду справи інформації, розголошення якої може завдати шкоди державі, законним інтересам, правам приватних осіб, що й зумовлює нормативне закріплення випадків обмеження відкритості, тобто «винятків із цього принципу». Так, «суд ухвалою може оголосити судові засідання (його частину) закритими з метою нерозголошення інформації, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, визначених законом» (ч. 3 ст. 12 КАС України). Отже, йдеться про використання під час розгляду адміністративної справи т.зв. «таємної інформації», для нерозголошення якої фактично і передбачена можливість (проте не обов'язковість) закритого судового засідання.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремлювати кілька видів таємної інформації, нерозголошення якої може становити собою виняток із принципу відкритості адміністративного судочинства. До таких видів можна віднести: державну таємницю, таємницю особистого життя, таємницю усиновлення, лікарську таємницю (таємницю про стан здоров'я), таємницю особистих інтересів (фото, щоденники, особисті архівні документи тощо), таємницю кореспонденції (листи, телеграми, телефонні розмови тощо), комерційну таємницю, банківську таємницю, інші види таємної інформації, які можуть визначатися у законодавстві. Слід зазначити, що деякі з них взагалі не належить розголошувати (наприклад, адвокатська таємниця, таємниця заповіту, таємниця нарадчої кімнати, таємниця сповіді тощо) і не можуть бути предметом судового розгляду.

Закріплення у вітчизняному законодавстві винятків із принципу відкритості адміністративного судочинства, безпосередньо пов'язаних із вивченням таємної інформації, є цілком виправданим, відповідає європейським та міжнародним стандартам правосуддя,

в т.ч. адміністративного. Слід визнати такими, що узгоджуються з європейськими та міжнародними правовими стандартами, положення ст. 12 КАС України, адже вони відповідають ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якими «преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя».

Слід також зазначити, що ст. 12 КАС України передбачає, що факт проведення закритого судового засідання зовсім не означає, що відповідне провадження здійснюється за спрощеною процедурою, – всі правила судочинства повинні неухильно дотримуватися. Більш того, суд має право в разі, якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що таємна інформація («інформація з обмеженим доступом») є суспільно значущою або те, що доступ до такої інформації обмежується з порушенням вимог законодавства, постановити ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні (ч. 5 ст. 12 КАС України).

Судове рішення, ухвалене у закритому судовому засіданні, прилюдно проголошується лише у резолютивній частині (ч. 9 ст. 12 КАС України). Це положення вітчизняного законодавства також варто розглядати як таке, що узгоджується з європейськими та міжнародними правовими стандартами, оскільки Європейський суд визнав можливість оголошення резолютивної частини рішення, якщо справу розглянуто у закритому засіданні, а ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає, що і резолютивна частина судового рішення справи, яка розглядалася у закритому засіданні, може коригуватися з метою забезпечення таємниці особистого і сімейного життя.

Аналіз наукових, навчальних вітчизняних галузевих джерел засвідчує, що, в основному, спостерігається узагальнений підхід учених-адміністративістів до дослідження проблем використання таємної інформації в адміністративному судочинстві та його співвідношення із

---

принципом відкритості процесу. Водночас варто було б акцентувати на певній недосконалості відповідних нормативних положень, що певним чином зумовлюється недотриманням принципу науковості під час їх формулювання, а відтак – констатувати наявність проблем у процесі їх застосування під час розгляду конкретних адміністративних справ.

По-перше, проблемою є відсутність чітко визначених нормативних дефініцій, відносно визначене формулювання відповідних нормативних положень, наявність різних підходів законодавця до формулювання визначень видів таємної інформації, розмаїття джерел фіксації цих визначень.

Аналіз законодавства дозволяє стверджувати, що законодавець використовує різні терміни для позначення таємної інформації: «державна таємниця», «посмертна таємниця», «службова таємниця», «лікарська таємниця», «банківська таємниця», «інша таємниця, що охороняється законом» тощо. Кожен із цих видів таємниці закріплюється в окремому нормативно-правовому акті, визначається по-різному, що свідчить про відсутність системного підходу законодавця до формулювання термінологічного ряду. Крім того, у ч. 3 ст. 12 КАС України надається формулювання, яке відводить істотну роль у процесі його застосування інтерпретаційному суддівському розсуду, оскільки містить чимало оціночних положень («особисте та сімейне життя людини», «інтереси малолітньої чи неповнолітньої особи», «інша таємниця, що охороняється законом»), а також т.зв. «відкритий список», тобто положення без чітко визначених меж («також в інших випадках, установлених законом»).

Відсутність чітко визначених дефініцій понять «таємниця», «таємна інформація», її різновидів об'єктивно створює передумови для суб'єктивного підходу до тлумачення положень законодавства, прояву суддівського розсуду. Навіть у положеннях ч.ч. 3, 4, 5 ст. 12 КАС України використовується термін «державна та інша таємниця», тоді як у ч. 5 ст. 12 КАС України вже йдеться про «інформацію з обмеженим доступом».

По-друге, питання про розгляд справи у закритому судовому засіданні вирішується або з ініціативи суду, або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі. Знову ж таки, беручи до уваги розмаїття різновидів

таємної інформації, цілком справедливо б було ініціативу зосередити в осіб, які беруть участь у справі (за винятком державної таємниці). При цьому варто пам'ятати, що розгляд справи у закритому судовому засіданні – це виняток із принципу відкритості, відповідно клопотання має бути максимально обґрунтованим, розгорнутим, продубльованим у мотивувальній частині ухвали суду.

По-третє, аналіз джерел дозволяє зробити висновок, що питання, пов'язані з винятками з принципу відкритості, прийняттям рішень про розгляд адміністративних справ у закритому судовому засіданні, безпосередньо вирішуються із проявом інтерпретаційного розсуду судді. Це має місце як при з'ясуванні питань, чи можна вважати інформацію, що буде розглядатися у судовому засіданні, такою, що пов'язана із особистим чи сімейним життям людини, інтересами малолітньої чи неповнолітньої особи, із таємницею кореспонденції, комерційною таємницею тощо, так і у тому випадку, коли вже під час судового засідання буде встановлено, що така інформація є суспільно значущою, тобто якщо вона є предметом публічного інтересу, і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає над правом приватної особи на її захист, коли суд може постановити ухвалу про дослідження такої інформації у відкритому судовому засіданні.

У таких випадках суд оцінює і інформацію, і її зміст, і способи її поширення та захисту, і наслідки її можливого розголошення самостійно, керуючись обставинами справи, правосвідомістю, досвідом, що, на жаль, не усуває суб'єктивного підходу. Задля уніфікації правозастосування щодо відповідних питань цілком можливою можна вважати розробку рекомендацій методичного характеру для суддів, сформованих із урахуванням базових доктринальних галузевих положень та узагальнень практики правозастосування, що дозволило б визначити основні підходи до вирішення таких питань (критерії, методика їх оцінювання, форми прояву щодо).

По-четверте, слід звернути увагу на те, що зміст положень ст. 12 КАС України тісно пов'язаний із реалізацією процесуального статусу осіб – учасників адміністративного судочинства, насамперед у аспекті реалізації права на отримання допомоги осіб, які сприяють провадженню (захисник, перекладач, експерт тощо).



Беручи до уваги специфіку таємної інформації, цілком можливо порушувати питання про суттєве обмеження кола осіб, які можуть сприяти провадженню, передусім за рахунок наявності допуску до такої інформації. У класичному вигляді це має місце у разі дослідження у судовому засіданні державної таємниці, коли всі учасники процесу повинні мати право доступу до такої інформації (можливості реалізації прав інших осіб істотно обмежуються чітко визначеним колом потенційних учасників процесу), хоча це цілком притаманне й для справ, у процесі розгляду яких досліджується інша таємна інформація. Ці питання передбачають не лише кадрове, а й відповідне методичне, фінансове забезпечення. Бажано було б на законодавчому рівні визначити алгоритм вирішення відповідних питань із акцентуванням на максимальній реалізації права на захист своїх прав, законних інтересів приватної особи при розгляді справ у порядку адміністративного судочинства.

**Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ,**  
головний науковий співробітник  
Інституту проблем державного управління  
та місцевого самоврядування  
Національної академії державного управління  
при Президентові України,  
доктор наук з державного управління,  
перший віце-президент ГО «Всеукраїнська асамблея  
докторів наук з державного управління»

## **Принцип публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні: практичні аспекти**

Результативність та ефективність суспільних реформ залежать від якості кадрового потенціалу системи публічної служби, оскільки саме фахівці та управлінці розробляють, аналізують, приймають, реалізують державно-управлінські рішення. Без людського чинника система публічного управління не існуватиме. Сьогодні актуалізується питання створення потужного кадрового складу публічної служби, який мав би не тільки відповідну освіту й досвід роботи, а й постійно самоудосконалювався.

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, передбачено здійснення реформування державної служби та оптимізація системи державних органів [0]. Це в свою чергу передбачає професіоналізацію кадрів системи публічної служби, формування дієвого корпусу публічних службовців в Україні.

Основними цілями реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки є, зокрема: розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері

державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [0].

Таким чином, наголошується на важливості проблеми якості кадрів системи публічної служби.

Принцип публічності передбачає відкритість та прозорість при реалізації механізмів та процедур формування й розвитку кадрів системи публічної служби України. Тобто кожному громадянину України надається можливість працювати в системі публічного управління, а також мати інформацію про добір та призначення публічних службовців на будь-які посади.

До основних механізмів та процедур формування й розвитку кадрів системи публічної служби України слід віднести такі: відбір кадрів, мотивація, адаптація, підготовка та підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву.

На жаль, сьогодні зазначені процедури та механізми здійснюються або формально, або «закрито». Так, конкурси на заміщення вакантних посад мають формалізований вигляд і не є прозорими. З'ясувати, чому був призначений на певну управлінську посаду той чи інший кандидат, неможливо. Те ж саме відбувається при кар'єрному зростанні, формуванні кадрового резерву, проведенні щорічної оцінки службовців, їх атестації.

На наш погляд, виникла нагальна потреба зробити усі механізми та процедури формування й розвитку кадрів системи публічної служби України відкритими та прозорими. Це надасть можливість кожному громадянину, наприклад при призначенні на посаду, побачити результати тестування претендента або його персональні заслуги та досягнення. При кар'єрному зростанні також демонструватимуться його особисті результати в досягненні певних цілей.

Крім того, доцільно запровадити оцінювання публічних службовців громадськістю та населенням через он-лайн анкети або заповнення певних паперових форм, що у свою чергу дасть можливість оцінити якість роботи саме цього фахівця та приймати об'єктивне рішення з питання його кар'єри або преміювання тощо.

Принцип публічності у реалізації будь-яких кадрових технологій щодо формування кадрового складу публічних службовців є важливим, адже дає можливість налагодити постійний та плідний діалог між публічним службовцем та населенням країни. Це створить умови для «відкриття» системи публічної служби, яка сьогодні, на жаль, залишається поки що закритою, та спрямувати її на надання якісних адміністративних послуг населенню.

На мою думку, актуалізується проблема розробки та прийняття Кодексу про публічну службу України, в якому міститиметься поняття «публічна служба», складові цієї служби, умови прийняття на службу, а також основні принципи її формування, зокрема відкритості, прозорості та публічності будь-яких кадрових процедур, механізмів, технологій. Такий підхід не тільки забезпечить формування професійної публічної служби, а й поверне довіру населення до владних інституцій, змінить імідж органів влади та сприятиме налагодженню дієвого діалогу між громадськістю та органами влади.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
2. Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

**Дмитро ГУРІН,**  
суддя Житомирського окружного  
адміністративного суду

## **Своєчасність доступу до публічної інформації**

Із плином часу проблема несвоєчасного доступу до публічної інформації не втрачає актуальності. Навпаки, з появою інтересу в суспільстві до нової інформації вона навіть актуалізується.

В Україні змінюються інтереси до запитуваної інформації. Наприклад І. Фанта у своїй статті «7 проблем доступу до публічної інформації, які потрібно вирішити у 2015 році» зазначила, що у 2013 р. журналісти зверталися до органів місцевої влади з питань розпорядження комунальними земельними ділянками, а також стосовно декларацій суддів і кадрових питань у державних органах. Ненадання відповіді на запитувану інформацію спричиняло звернення з цього приводу до національних судів, і навіть до Європейського суду з прав людини. Представники засобів масової інформації залишалися також незадоволеними випадками ненадання відповідей на усні запити до Центральної виборчої комісії у 2014 р. [1].

Із викладеного можна зробити висновок, що в перелічених випадках ненадання відповіді на запити йшлося про несвоєчасне отримання інформації, навіть за наявності рішення суду про це, або про неотримання запитуваної інформації взагалі. Відповідно, запитувана інформація в деяких випадках втрачає актуальність, що перешкоджає представникам засобів масової інформації вчасно висвітлювати події.

Несвоєчасний доступ є однією з проблем доступу до публічної інформації та може зумовлюватися різними причинами. Однією з них, наведеною в дослідженні В.В. Горбатюка та С.Є. Горбатюка, є неоднозначне тлумачення розпорядниками публічної інформації власне поняття «публічна інформація» та помилкове її віднесення до інформації з обмеженим доступом, що спричиняє порушення права на доступ до публічної інформації. У результаті свого дослідження автори дійшли висновку про необхідність законодавчого визначення поняття «суспільно необхідна інформація» та більш чіткого правового врегулювання присвоєння грифу «Для службового користування» [2].

Рекомендації судам щодо визначення того, чи є та чи інша інформація публічною, дає і Вищий адміністративний суд України [3].

Грунтовні дослідження проблем доступу до публічної інформації здійснювалися М.С. Демковою, яка виділила як одну із проблем доступу до публічної інформації відсутність реальних механізмів притягнення до відповідальності за порушення інформаційного законодавства [4]. Це також може бути однією з причин несвоєчасного доступу до публічної інформації, адже розпорядники публічної інформації за її ненадання або несвоєчасне надання можуть не понести відповідальності.

У цій доповіді нами розглядатимуться питання реального виконання рішення суду про надання доступу до публічної інформації.

Забезпечення реального доступу до публічної інформації, після постановлення судом рішення про надання суб'єкту звернення такого доступу є однією із важливих складових своєчасного надання відповіді на запит.

Так, Європейський суд із прав людини своїм рішенням від 17 лютого 2015 р. (остаточна редакція від 6 липня 2015 р.) у справі *Guseva v. Bulgaria* (заява № 6987/07) задовольнив заяву та визнав порушення державою не тільки ст. 10 «Свобода вираження поглядів», а й ст. 13 «Право на ефективний засіб юридичного захисту» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Суть справи полягала у тому, що заявниця, будучи керівником місцевої організації захисту тварин, тричі зверталася до мерії міста з метою отримати різну інформацію щодо захисту тварин. Зокрема, перший запит стосувався договору, що був укладений із компанією, яка займалася відловом бродячих тварин, другий запит стосувався статистичної інформації щодо кількості тварин, поміщених у притулок, і кількості загинувших там тварин, третій запит стосувався державних закупівель, проведених на реалізацію програми скорочення кількості бродячих собак. Тричі мер міста відмовляв заявниці, посилаючись на відсутність згоди компаній, з якими були укладені відповідні договори, надавати таку інформацію, що було передбачено національним законодавством. Усі відмови у наданні інформації були оскаржені до суду, і у трьох справах

Вищий адміністративний суд задовольняв позови заявниці у зв'язку з тим, що інформація становила значний суспільний інтерес, а права третіх осіб не зачіпалися. Однак, незважаючи на три судові рішення, заявниця так і не змогла отримати відповіді на свої запити, оскільки мер міста вчетверте, вже після прийняття судових рішень і набрання ними законної сили, відмовив їй у наданні запитованої інформації. Заявниця не змогла примусити мера міста виконати рішення судів, оскільки національне законодавство не передбачало часових меж, протягом яких рішення суду могло бути виконане, а єдиною гарантією невиконання рішення суду була майнова санкція за його невиконання, яка могла бути накладена за рішенням суду. ЄСПЛ дійшов висновку, що в цьому разі мало місце порушення не лише ст. 10, а й ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки заявниця була позбавлена ефективного способу правового захисту, а запитувана інформація з часом втратила свою актуальність [5].

У справі «Шаповалов проти України» (заява № 45835/05) заявник скаржився на відмови у наданні доступу до інформації, пов'язаної з виборами 2004 р., на одній з територіальних виборчих дільниць. Європейський суд з прав людини, хоча і не визнав порушення ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, однак у п. 69 судового рішення зазначив, що своєчасний і вільний доступ журналістів до такої інформації (*про події під час виборів та перебіг голосування, відмова у доступі до якої оскаржувалася заявником, – ред.*) може мати істотне значення для висвітлення виборчого процесу в пресі. За наслідками розгляду справи Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що мало місце порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки скарга заявника до національного суду не була розглянута по суті через неузгодженість національного законодавства, що становило собою відмову в правосудді (п. 57 рішення) [6].

Ще одним прикладом несвоєчасного доступу до інформації була ситуація в Угорщині, яка була проаналізована Європейським судом з прав людини та викладена у рішенні у справі «Угорський Союз громадянських свобод проти Угорщини» (заява № 37374/05). Заявник просив доступу до заяви депутата парламенту, яка була подана до Конституційного суду щодо перевірки змін до законодавства стосовно обігу наркотиків.

Конституційний суд відмовив у доступі до заяви, посилаючись на те, що на це повинна бути згода особи, яка подала таку заяву, хоча згоди в депутата Конституційний суд не запитував. Поки заявник оскаржував відмову в національному суді, Конституційний суд вже розглянув заяву депутата та прийняв рішення. Отже, запитувана інформація вже втратила свою актуальність. Європейський суд з прав людини дійшов висновку про те, що мало місце порушення ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [7].

Наведені судові рішення свідчать про те, що Європейський суд з прав людини виокремлює проблему несвоєчасного доступу до інформації, що впливає на актуальність запитуваної інформації.

Отже, для забезпечення своєчасного доступу до публічної інформації у національному законодавстві має бути визначений не тільки строк надання відповіді на запит, а і строки виконання рішення суду в справах про доступ до публічної інформації, у разі недотримання яких до боржника має застосовуватися штраф доти, доки рішення суду не буде виконане.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Фанта І. 7 проблем доступу до публічної інформації, які потрібно вирішити в 2015 році [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://irrp.org.ua/news/rpdi/3507-sm-problem-dostupu-do-publchnoyi-nformacyi-yak-potrbno-virshiti-v-2015-roc.html>
2. Горбатюк В.В., Горбатюк С.Є. Доступ громадян до інформації: конституційно-правовий аспект // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: теорія та практика». – 2012. – № 2 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/>
3. Довідка Вищого адміністративного суду України про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/dov\\_pub\\_inf/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/dov_pub_inf/)



4. Демкова М.С. Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=577>
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі *Guseva v. Bulgaria* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152416>
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шаповалов проти України» // Офіційний вісник України. – 2013. – № 78. – Ст. 2923.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-117145>

**Ірина СОПІЛКО,**  
директор Юридичного інституту  
Національного авіаційного університету,  
доктор юридичних наук, професор

## **Суб'єкт адміністративного порушення права на інформацію**

У теорії права існують дві загальні тенденції щодо розуміння суб'єктів права: в першому випадку науковці не розділяють понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідношення», в другому – навпаки, виокремлюють ці дві категорії. Варто зауважити, що останніх значно менше.

В адміністративному праві під суб'єктом права розуміють носія прав і свобод у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, який здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати. М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришин, розрізняючи суб'єктів права і суб'єктів правовідносин, зазначають, що ці два поняття не завжди збігаються:

- по-перше, правовідносини – не єдина форма реалізації норм права;
- по-друге, малолітні діти, душевнохворі люди, які є суб'єктами права, не можуть бути суб'єктами правовідносин;
- по-третє, конкретний громадянин завжди є суб'єктом права, але не завжди є учасником правовідносин [1, с. 338].

У доповіді розглядатиметься статус суб'єктів адміністративного права, а конкретно суб'єктів адміністративного порушення права на інформацію.

Сучасний розвиток суспільних відносин в Україні здійснюється в умовах проголошення курсу на інтеграцію до Європейського Союзу, що сприяє системному реформуванню всіх галузей права. Права людини знаходяться в основі усіх трансформацій, а не є чимось похідним чи другорядним при здійсненні цих перетворень. Особливе місце в системі цих реформ належить праву на інформацію, оскільки саме його реальне втілення та забезпечення в державі сприяє принциповому перегляду відносин між органами державної влади з конкретною людиною.

---

Слід акцентувати, що удосконалення адміністративно-деліктного законодавства у сфері захисту права на інформацію здійснюється в контексті реформи адміністративного права України, що передбачає перегляд адміністративно-правового статусу громадян, їх взаємозв'язку з державними інституціями та переосмислення ролі й завдань системи виконавчої влади, організації діяльності та правового статусу окремих її органів.

Питання інформаційних прав та обов'язків різних суб'єктів розкриваються у працях таких науковців, як В.М. Брижко, О.С. Денісова, Р.А. Калюжний, Т.А. Костецька, О.В. Кохановська, Л.В. Кузенко, О.В. Логінов, А.І. Марущак, О.В. Нестеренко, Є.В. Петров, О.В. Соснін, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець; І.Л. Бачило, В.М. Лопатин та інших. На питаннях державної інформаційної політики, захисту інформаційних ресурсів тощо також акцентували І.В. Арістова, Б.А. Кормич, О.В. Олійник та інші, проте ці вчені лише фрагментарно розглядали питання адміністративної відповідальності за порушення в інформаційній сфері, а особливо стосовно виокремлення статусу суб'єкта адміністративного порушення права на інформацію.

Генезис наукової думки, присвяченої різним аспектам права на інформацію, у вітчизняній адміністративній доктрині має поступовий, стихійний та безсистемний характер. Право на інформацію здебільшого розглядається в контексті питання адміністративної відповідальності за правопорушення інформаційного характеру.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок). Склад проступку становить юридичну підставу адміністративної відповідальності.

Для розкриття поняття суб'єкта правопорушення, передбаченого ст. 212-3 КпАП, вважаємо за необхідне окреслити загальні засади інституту суб'єкта проступку.

Цей інститут є достатньо дискусійним через, зокрема, відсутність легальної дефініції поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення», а також невідповідність окремих норм КпАП, що визначають ознаки суб'єкта правопорушення, та безпосередньо правозастосовної практики.

Так, на думку Ю.П. Битяка, суб'єктом адміністративного проступку визнається фізична особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла шістнадцятирічного віку [3, с. 166].

Більш ґрунтовне визначення міститься в праці Т.О. Коломоєць: суб'єктом проступку є осудні фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які вчинили ті чи інші проступки, і які досягли віку, встановленого законодавцем для притягнення до адміністративної відповідальності [4, с. 195].

Ідентичної позиції дотримуються С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко та інші [140].

Аналіз наведених вище визначень понять «суб'єкт адміністративного проступку» дозволяє дійти висновку, що здебільшого вчені-адміністративісти суб'єктом адміністративного проступку визнають винятково фізичну особу.

Така позиція ґрунтується на нормам чинного КпАП. І хоча цей Кодекс не містить норму, яка б надавала визначення цього поняття, ряд інших його норм свідчать про те, що він визнає суб'єктом проступку винятково фізичну особу.

Натомість окремі норми податкового, антимонопольного законодавства, законодавства про підприємницьку діяльність, про пожежну безпеку, валютного законодавства тощо визначають як суб'єкта правопорушення юридичну особу.

Наукою адміністративного права також виокремлюються загальні та спеціальні ознаки індивідуального суб'єкта.

Загальними визнаються такі, що їх повинна мати будь-яка особа, яка піддається адміністративному стягненню. До таких насамперед належать вік та осудність, закріплені ст. 12 та ст. 20 КпАП відповідно.

«Спеціальними визнаються ті, що вказують на особливості правового становища суб'єктів і дозволяють диференціювати відповідальність різних категорій осіб, забезпечуючи тим самим справедливу правову

---

оцінку вчиненого діяння. Вони містяться в Особливій частині КпАП і впливають на кваліфікацію проступку» [5, с. 48].

Спеціальні ознаки свідчать про те, що до адміністративної відповідальності за відповідні правопорушення (проступки) притягуються лише спеціальні суб'єкти; також вони можуть бути кваліфікуючими ознаками.

Спеціальні ознаки можна поділити на три групи, що відображають:

- 1) особливості трудової діяльності і службового становища (посадова особа, капітан судна, водій, підприємець тощо);
- 2) протиправну поведінку в минулому (особа, яка перебуває під адміністративним наглядом, особа, яка раніше притягувалася до адміністративної відповідальності);
- 3) інші особливості суб'єкта (військовозобов'язаний, призовник, хворий тощо) [5, с. 49].

Спеціальні ознаки мають такі особливості:

- а) властиві лише окремим групам громадян;
- б) відбивають специфіку їх правового статусу;
- в) виникають на основі індивідуальних актів управління або інших юридично значущих дій повноважних органів;
- г) більш динамічні, ніж загальні ознаки;
- д) містяться у статтях Особливої частини КпАП;
- е) закріплюються законом з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій [5, с. 49].

На основі зазначених вище загальних та спеціальних ознак виділяються загальні та спеціальні суб'єкти проступку.

На думку В.К. Колпакова, може йтися ще й про особливих суб'єктів, якщо суб'єкт адміністративної відповідальності має не лише загальні та спеціальні ознаки [6, с. 66]. До таких дослідник відносить: а) неповнолітніх; б) інвалідів; в) жінок, які мають дітей віком до 12 років, і вагітних; г) військовослужбовців, призваних на збори

військовозобов'язаних; д) рядовий і начальницький склад органів внутрішніх справ; е) студентів і учнів; є) осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, що передбачають застосування дисциплінарних санкцій за адміністративні проступки; ж) депутатів; з) іноземних громадян; і) осіб, які повторно протягом року здійснили однорідне правопорушення, за яке вони вже піддавалися адміністративному стягненню і) засуджених за вчинення злочину [7, с. 282].

Згідно зі ст. 212-3 «Порушення права на інформацію» КпАП [9] суб'єктом правопорушення (неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію» [8], «Про доступ до публічної інформації» [11], «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про запобігання корупції», або на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») є винятково посадова особа.

Але в чинному КпАП відсутня дефініція посадової особи, яке наявне в Законі України «Про державну службу».

Так, відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [12]. Разом із поняттям «посадова особа» вживається і поняття «службова особа».

У п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» відзначається, що при вирішенні питання про те, чи є особа службовою, потрібно виходити з положень, що містяться у пунктах 1 і 2 примітки до ст. 364 Кримінального кодексу України [13].

Згідно з п. 1 примітки до ст. 364 КК України службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням

---

здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [14].

Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів.

Фахівці з адміністративного права завжди наголошували на особливостях статусу посадової особи як учасника адміністративно-правових відносин. Здебільшого науковцями посадова особа визначається як громадянин, який виконує службову функцію з управління на професійній основі, наділений хоча б мінімумом державно-владних повноважень і здатністю приводити в дію апарат примусу, спеціальним юридичним статусом і офіційними атрибутами посади.

Інколи «посадові особи» визначаються як особлива категорія службовців державних і громадських органів, установ, організацій, підприємств, які обіймають постійно або тимчасово, за призначенням, вибором чи в іншому встановленому порядку передбачені штатним розкладом посади і правомочні здійснювати юридично значущі дії, спрямовані на встановлення, зміну або припинення правовідносин [16, с. 350].

I. Пахомов наголошував, що наявність організаційно-розпорядчих повноважень дістає вияв у правомочності посадових осіб виконувати адміністративно-господарські або інші обов'язки, які пов'язані з можливістю здійснювати дії правового значення [17, с. 71].

Виконуючи службові повноваження, посадова особа одночасно виконує завдання і функції відповідної організаційної структури та здійснює управління людьми, «впливаючи на їх поведінку з допомогою юридично-владних дій» [18, с. 16]. Саме через наявність права вчиняти юридично-владні дії посадову особу виділяють серед інших службовців.

Н. Плахотнюк наголошує на цільовому призначенні владних повноважень, якими наділена посадова особа, адже вони мають сприяти реалізації організаційно-розпорядчих, контрольно-наглядових та адміністративно-господарських функцій, а не використовуватися з корисливою метою [19, с. 204].

Н. Янюк вказує, що «поняття «службова особа» пов'язане із реалізацією владних повноважень, але їх спрямованість є відмінною від повноважень, належних посадовій особі. Тому, встановлюючи категоріальний зміст понять «посадова особа» і «службова особа», доцільно виходити з природи наданих їм владних повноважень [20, с. 26].

Беручи до уваги вищезазначені думки науковців, слід зауважити, що посадові особи мають державно-владні повноваження, що дає можливість їм здійснювати організаційно-розпорядчі функції, представляти орган чи його структурний підрозділ у процесі здійснення службових завдань та виконання функцій у відносинах з іншими суб'єктами. Межі їхнього владного впливу нормативно визначено шляхом закріплення компетенції органу та посадовою інструкцією.

«На відміну від посадових осіб, службові особи наділені функціональною владою, тобто владними повноваженнями щодо практичного здійснення окремих функцій, насамперед – контрольно-наглядових, і застосування певних заходів владного впливу щодо суб'єктів, з якими не перебувають у жодних організаційних відносинах. Між такими особами відсутні службово-правові зв'язки. Службовими особами можуть бути лише ті особи, яким нормативно-правовими актами



---

надано такі повноваження, і лише у тих межах, які нормативно визначені. Через наявні у них важелі владного впливу службові особи наділені правом вимагати певної поведінки з боку осіб, яким віддають владні розпорядження, а також вправі застосовувати заходи адміністративного примусу до тих учасників правовідносин, які порушують нормативно встановлені правила поведінки. Коло таких осіб не може бути наперед визначеним» [20, с. 27].

Проаналізувавши основні наукові підходи до дослідження цієї правової категорії, підтримуємо пропозицію Н. Янюк щодо необхідності доповнити ст. 3 КАС України визначеннями понять «посадова особа», «службова особа»:

«Посадовою особою визнається службовець, який з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у відносинах з фізичними та юридичними особами наділений організаційно-владними повноваженнями і правомочний вчиняти службові юридичні дії, у тому числі застосовувати заходи дисциплінарного впливу щодо осіб, які перебувають у службово-правових відносинах. Службовою особою є особа, яка постійно чи тимчасово обіймає посаду в органах державної влади, місцевого самоврядування, організаціях, незалежно від форм власності, і нормативно-правовими актами наділена спеціальними владними повноваженнями та правом вчиняти юридично-обов'язкові дії, щодо осіб, які не перебувають з ним у службово-правових відносинах, а у випадках, передбачених законодавством, має право застосовувати заходи адміністративного примусу. Заходи адміністративного примусу можуть включати адміністративні стягнення, але їх застосування регулюється виключно законом, зокрема КпАП» [20, с. 27].

Через специфічність правового статусу посадових осіб вони є спеціальними суб'єктами адміністративного правопорушення.

Залежно від обсягу посадових повноважень розрізняють посадових осіб: повноваження яких мають внутрішньоорганізаційний характер (керівний склад підприємств, установ, організацій); повноваження яких мають публічний характер, тобто поширюються за межі державних органів на організації та громадян, безпосередньо не підлеглих їм по службі (наприклад, міністри, голови державних комітетів, голови місцевих державних адміністрацій); наділені повноваженнями щодо

застосування заходів примусу стосовно осіб, не підлеглих їм (судді, працівники міліції тощо) [16, с. 350].

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за недодержання правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст. 14 КпАП), тобто вони підлягають відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими [21, с. 180].

Саме на це вказує ст. 14 КпАП: «Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків» [9].

Відтак, незалежно від того, хто вчинив неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про запобігання корупції», або на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», суб'єктом цього правопорушення буде винятково посадова особа, яка представляє відповідний орган чи його структурний підрозділ у процесі здійснення службових завдань.

Аналіз норм законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») [8–12] у контексті механізму реалізації права на запит та звернення дозволяє констатувати, що достатньо актуальним є питання розширення кола суб'єктів правопорушення, охоплюючи при цьому і юридичних осіб. Наприклад, згідно зі ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення адресуються органам державної

---

влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Отже, відповіді на звернення уповноважені давати як посадові особи, так і безпосередньо органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян.

Таким чином, можна виділити суб'єктів правопорушення, передбаченого ст. 212-3 КпАП (неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, відповідно до Закону України «Про звернення громадян»): органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

До того ж, суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 212-3 КпАП, за такі порушення, як неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» можуть бути: розпорядники інформації; уповноважені на надання відповідей на запит розпорядниками інші юридичні чи фізичні особи.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 427 с.
2. Сопілко І.М., Чуприна О.В. Адміністративна відповідальність за порушення права на інформацію: Монографія. – К.: Комп'ютерпрес, 2013. – 227 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

4. Адміністративне право: Підручник. – Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
5. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2002. – 242 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.
8. Закон України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про засади запобігання та протидії корупції» // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
11. Закон України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
12. Закон України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
13. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
14. Кримінальний кодекс України від 5 липня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

- 
15. Петришин А.В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация. – К., 1990. – 74 с.
  16. Популярна юридична енциклопедія / В.К. Гіжевський, В.В. Головаченко, Е.Ф. Демський та ін.; кер. В.С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
  17. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. – Львов, 1965. – 71 с.
  18. Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 13–19.
  19. Плахотнюк Н.Г. До питання про визначення в адміністративному праві поняття посадової особи державної служби в Україні // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 19. – С. 204–207.
  20. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять // Право України. – 2009. – № 11. – С. 24–32.
  21. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.



---

---

## **СЕСІЯ V**

**Роль Європейського суду  
з прав людини в умовах конфліктів,  
що призводять до порушень  
прав людини**

---

---





**Ів ДУТРИЙО,**  
державний радник, Державна рада Франції

## **Конфлікти, порушення прав людини і Європейський суд з прав людини**

Генеральний секретар ООН у своїй першій доповіді щодо дотримання прав людини та збройних конфліктів сказав:

«Друга світова війна стала беззаперечним доказом існування тісного взаємозв'язку між кричущим порушенням прав людини всередині країни і її агресивною політикою на міжнародній арені, а отже, між повагою до прав людини та підтриманням миру [1]».

Переслідування осіб, винних у порушенні прав людини в умовах збройного конфлікту, утримуватиме від подібних порушень у подальшому, сприяючи таким чином відновленню миру.

Порушення прав людини, що відбуваються під час міжнародних і внутрішніх збройних конфліктів, піднімають низку правових питань, що мають вирішуватися відповідним національним чи міжнародним судом, таким як ЄСПЛ, при розгляді питання щодо прийнятності та суті справи: питання територіальної юрисдикції, а також питання взаємозв'язку між МГП (міжнародним гуманітарним правом – *прим. пер.*) і правами людини. У моїй доповіді, крім того, аналізуватимуться питання амністії і кримінальної юстиції та заворушень під час конфліктів.

### **1. Питання юрисдикції і відповідальності держави**

Відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція) існує презумпція того, що юрисдикція зазвичай здійснюється на всій території держави (ст. 1). На цій підставі Грузія була визнана відповідальною за незаконне затримання колишнього мера Батумі в Автономній Республіці Аджарія, навіть незважаючи на те, що на той час центральна влада в Тбілісі фактично не контролювала цю республіку, що спричинило конфлікт, який, на щастя, вирішився мирним шляхом у перший рік президентства Саакашвілі [2] (рішення Великої палати у справі «Ассанідзе проти Грузії» (*Assanidze v. Georgia*) 2001-61875).

Проте відповідно до практики ЄСПЛ презумпція юрисдикції може обмежуватися «за виняткових обставин» – таких як конфліктна ситуація, особливо коли держава фактично позбавлена можливості здійснювати свої повноваження на частині своєї території. У деяких справах Європейський суд ухвалював прецедентні рішення подібного змісту з урахуванням різних обставин.

Гіпотеза 1: **дві держави можуть нести відповідальність**. У справі «Ілашку проти Молдови і Росії» (*Ilascu v. Moldova and Russia*) (рішення від 8 липня 2004 р. за заявою № 48787/99) заявники скаржилися, що їх незаконно тримали під вартою органи влади сепаратистів Придністров'я, які контролювали частину території Молдови. ЄСПЛ визнав, що Росія може нести за це відповідальність згідно з Європейською конвенцією, «зважаючи на військову, економічну, фінансову і політичну підтримку нею режиму, який перебував під ефективним контролем Росії або, щонайменше, під її вирішальним впливом». Ситуація і досі не змінилася, оскільки Придністровський конфлікт був заморожений на початку 90-х років, після розпаду СРСР, подібно до інших заморожених конфліктів у Південній Осетії, Абхазії й Нагірному Карабасі, що їх я зараз проаналізую. Проте на Молдову також покладається відповідальність у зв'язку з невиконанням нею своїх «позитивних зобов'язань»: під час переговорів між Молдовою і Придністров'ям за посередництва ОБСЄ ніхто з представників Молдови не згадав про триваючі порушення прав заявників.

Гіпотеза 2: **держава може нести відповідальність за діяння, які чиняться поза межами її юрисдикції, навіть якщо вони відбуваються у державі, яка не є стороною Конвенції**. До ЄСПЛ звернувся заявник, шість близьких родичів якого загинули від куль британських солдатів в Іраку (справа «Аль-Скейні та інші проти Сполученого Королівства» (*Al-Skaini and others v. UK*), рішення від 7 липня 2011 р. за заявою № 55721/07). Суд ухвалив рішення, що діяння, які чиняться за межами територіальної юрисдикції, підпадають під юрисдикцію держави згідно з положеннями Конвенції «лише за виняткових обставин»; один такий виняток у цій справі полягав у тому, що держава здійснювала владні повноваження на території іншої держави (законно чи незаконно). Після повалення баасистського режиму у 2003 р. і до приходу до влади тимчасового уряду Іраку Сполучене Королівство разом із США взяли на себе здійснення в Іраку владних повноважень, які зазвичай здійснюються

---

суверенною державою, наділеною особливими повноваженнями і обов'язками щодо забезпечення безпеки в південно-східній частині Іраку. Відтак, *«за цих виняткових обставин існує юрисдикційний зв'язок»* між Сполученим Королівством і цивільними особами, вбитими під час операцій із забезпечення безпеки, що проводилися британськими солдатами в травні 2003 р. – червні 2004 р. Сполучене Королівство мало провести належне та ефективне розслідування їхньої смерті й було визнане відповідальним за порушення цього правового зобов'язання за ст. 2 Конвенції (позитивні зобов'язання).

Гіпотеза 3: ***держава може нести відповідальність за події, що сталися в межах її території, навіть якщо вона втратила контроль над частиною своєї території.*** ЄСПЛ у справі «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*) (рішення Великої палати від 16 травня 2015 р. за заявою № 40167/06) став на сторону заявника, який стверджував, що під час конфлікту в Нагірному Карабасі він був вимушений переїхати з селища, в якому проживав, тоді як Азербайджан заперечує, що зазначене селище перебувало під його ефективним контролем. Однак це селище не було зайняте силами Нагірного Карабаху, хоча де-юре і знаходилося на його території. Заявник стверджував, що навіть якщо це і так, у держави все одно існує позитивне зобов'язання забезпечувати дотримання на своїй території прав, гарантованих Конвенцією. Суд ухвалив рішення про те, що Азербайджан повинен був вжити альтернативних заходів, таких як, наприклад, застосування механізму вирішення майнових претензій, який би був легкодоступним і дозволив би забезпечити відновлення майнових прав заявника та отримання ним компенсації. Суд додав, що той факт, що тривають мирні переговори, не звільняє владу від обов'язку вживати інших заходів.

Гіпотеза 4: ***одна держава може нести відповідальність за події, що відбуваються в межах території іншої держави – учасниці Конвенції.*** Суд вважав очевидним (рішення Великої палати у справі «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*) від 18 грудня 1996 р.), зважаючи на велику кількість військ, залучених до виконання активних обов'язків на території Північного Кіпру, що турецька армія здійснює ефективний контроль над цією територією. Це передбачає відповідальність за політику та дії так званої Турецької Республіки Північного Кіпру (ТРПК). Отже, відмова заявниці в доступі до її майна належить до юрисдикції Туреччини.

У рішенні про прийнятність заяви у міждержавній справі за ст. 33, а саме у справі «Грузія проти Росії» (рішення від 13 грудня 2011 р. за заявою № 38263/08), Європейський суд вивчав питання про те, чи можуть події в сепаратистському регіоні Південна Осетія, на які скаржиться Грузія, належати до юрисдикції Росії, навіть якщо вони відбуваються поза межами її національної території. Після початку збройного конфлікту між Грузією і Росією в серпні 2008 р. Грузія звернулася до ЄСПЛ зі скаргою на те, що під час невибіркових і непропорційних нападів російських військ та/або сил сепаратистів, що перебували під контролем Росії, було поранено, вбито, взято в полон або зникло безвісти сотні цивільних осіб; було знищено майно і житло тисяч цивільних осіб, і понад 300000 осіб були змушені залишити свої домівки в Абхазії і Південній Осетії. Грузія стверджувала, що на Росію покладається відповідальність за ст.ст. 2, 3, 5, 8 і 13 Конвенції, ст. 1 і ст. 2 Першого протоколу та ст. 2 Протоколу № 4.

Росія відповіла, що Збройні Сили Російської Федерації не здійснюють нападів, а навпаки – захищають мирне населення Південної Осетії від нападів грузинських військ, та що вона не має юрисдикції поза межами її національної території і не має ефективного контролю над цим регіоном, а лише здійснила військове втручання, обґрунтоване згідно з нормами міжнародного публічного права та обмежене в часі. Росія вказала на відмінність цієї справи від справ «Лоїзиду проти Туреччини» (рішення від 23 березня 1995 р.) та «Кіпр проти Туреччини» (за заявою № 25781/94), в яких йшлося про довгострокову анексію та окупацію території, а також від справи «Аль-Скейні та інші проти Сполученого Королівства» (за заявою № 55721/07), в якій Сполучене Королівство частково здійснювало владні повноваження в південно-східній частині Іраку.

Грузія стверджувала, що Росія здійснює ефективний контроль над цими регіонами безпосередньо і за допомогою підпорядкованої їй місцевої адміністрації, яка зберегла свої повноваження лише завдяки політичній, економічній і військовій підтримці з боку Росії (див. рішення у справі «Ілашку проти Молдови і Росії»), що підтверджували численні доповіді незалежних міжнародних організацій, і, відповідно, з огляду на принцип відповідальності держави за діяння, вчинені підпорядкованою їй місцевою адміністрацією, Росія повинна нести відповідальність за злочини, вчинені силами зазначених сепаратистських органів влади.

Суд повторив, що поняття «юрисдикція» не обмежується національною територією Високих Договірних Сторін; наприклад (п. 66) сторони можуть нести відповідальність за діяння власних органів влади, які створюють певні наслідки поза межами їхньої території; відповідальність сторони також може виникати, коли внаслідок військових дій, законних чи незаконних, вона здійснює ефективний контроль певного регіону поза межами її національної території; зобов'язання забезпечити в такому регіоні права та свободи, закріплені в Конвенції, випливає з факту здійснення такого контролю, незалежно від того, здійснюється він прямо або за допомогою підпорядкованої їй місцевої адміністрації; якщо факт такого домінування над територією встановлено, немає необхідності визначати, чи здійснює держава ефективний контроль над політикою та діями підпорядкованої їй місцевої адміністрації. У зазначеній справі Суд вирішив долучити до розгляду справи по суті заперечення Росії щодо несумісності *ratione loci*. Справа досі перебуває на розгляді.

Аналогічна справа з питання юрисдикції має бути вирішена Судом після розгляду по суті 2 заяв (20958/14, 43800/14), поданих Україною проти Росії у зв'язку з подіями, що сталися в Криму в березні 2014 р., та ситуацією на Сході України та щодо стверджуваного викрадення груп дітей на Сході України і їх тимчасового перевезення до Росії в період з червня по серпень 2014 р. Як і в розглянутій вище справі за позовом Грузії, Суд вирішив застосувати правило 39 Регламенту Суду (тимчасові заходи), закликавши як Росію, так і Україну утримуватися від вжиття будь-яких заходів, зокрема військових дій, які можуть призвести до порушення прав цивільного населення, закріплених у Конвенції, зокрема ст. 2 та ст. 3.

Крім цих 2 міждержавних заяв, на розгляді в Суді перебуває ще понад 160 індивідуальних заяв (станом на листопад 2014 р.), поданих проти України або проти Росії або проти обох цих держав. Стосовно Криму йдеться про скарги щодо позбавлення осіб волі, впливу на право заявника на повагу до приватного життя, на мирне володіння своїм майном, на свободу пересування чи про різні аспекти кримінальних проваджень, поновлених органами влади Росії на території Криму. Стосовно Сходу України йдеться про скарги на жорстоке поводження, позбавлення волі, порушення права на життя, стверджені заподіяння тілесних ушкоджень і зникнення людей, знищення майна, вплив військових дій на права заявників за ст. 8 Конвенції.

Після розгляду Судом питання про те, що держава несе відповідальність згідно з принципом територіальної юрисдикції (*ratione loci*) під час конфлікту із залученням збройних сил – недержавних озброєних формувань, через «військову, економічну, фінансову і політичну підтримку державою сепаратистського режиму, що перебуває під ефективним контролем цієї держави або, щонайменше, її вирішальним впливом», або державних воєнізованих формувань, – Суд має вивчити питання щодо існування взаємозв'язку між міжнародним гуманітарним правом і правом прав людини.

## **2. Питання стосовно взаємозв'язку між міжнародним гуманітарним правом – або правом збройних конфліктів – і правом прав людини**

У ситуації, коли виникає збройний конфлікт [3], застосування сили шляхом залучення збройних сил регулюється міжнародним гуманітарним правом (МГП):

- дозвіл на ураження «законних» цілей (членів збройних сил сторони міжнародного конфлікту, військовослужбовців державних збройних сил чи бойовиків під час збройного конфлікту неміжнародного характеру, цивільного населення, яке бере безпосередню участь у військових діях під час міжнародного чи неміжнародного збройного конфлікту)
- але заборона вчиняти військові злочини чи злочини проти людства, спрямовані проти цивільного населення.

У ситуації, коли виникає збройний конфлікт, при застосуванні сили співробітники силових структур повинні дотримуватися норм міжнародного права в галузі прав людини: підозрюваних дозволяється брати в полон, але забороняється вбивати, крім випадків, коли виникає неминуча загроза життю.

Але під час багатьох конфліктів нашого часу на окупованих територіях, під час міжнародних і внутрішніх збройних конфліктів збройні сили ведуть не лише бойові дії проти свого ворога, а й по суті – силові операції, призначені для відновлення державної безпеки. У деяких справах може бути складно розпізнати бойовиків та визначити, яке саме законодавство має застосовуватися – МГП та/або право у галузі прав людини.

---

Основними джерелами МГП є Гаазька конвенція 1907 р., 4 Женевські конвенції 1949 р., 2 додаткові протоколи до Женевських конвенцій 1977 р. та звичаєве МГП, у тому числі норми, відображені в рішеннях МТКЮ (Міжнародний трибунал щодо колишньої Югославії – *прим. пер.*); багато тез з цих рішень пізніше були відтворені в Статуті Міжнародного кримінального суду (п. 2 ст. 8 щодо порушення законів і звичаїв війни, що застосовуються до внутрішніх конфліктів, а не порушень ст. 3 Женевських конвенцій 1949 р., що є нормою загального права). Щодо законодавства у галузі прав людини, застосування сили до осіб, в основному, обмежується правом на життя, захист якого гарантований кожною загальною міжнародною угодою про права людини (ст. 6 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП), ЄКПЛ (ст. 2) і звичаєвим правом.

Норми МГП створюють зобов'язання рівною мірою як для державних воєнізованих, так і для недержавних озброєних формувань. У ст. 1 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол I), від 8 червня 1977 р. зазначено, що вона застосовується до збройних конфліктів між збройними силами та *«збройними силами супротивної сторони або іншими організованими збройними групами, які, перебуваючи під відповідальним командуванням, контролюють частину її території, що дає їм змогу здійснювати безперервні й погоджені воєнні дії та застосовувати цей Протокол»* – такими, як повстанці, сепаратисти тощо – на всій території, підконтрольній стороні, незалежно від того, чи відбуваються там фактично бойові дії (див. рішення від 2 жовтня 1995 р. у справі «Обвинувач МТКЮ проти Тадіча» (*ICTY prosecutor v. Tadic*) з порушенням норм права у галузі прав людини, що є обов'язковими лише для держав – учасниць Європейської конвенції.

***Відступи від норм права у галузі прав людини можливі під час війни або надзвичайного становища***, за якого життя нації перебуває під загрозою (ст. 4 МПГПП, ст. 5 ЄКПЛ), *«виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим зобов'язанням згідно з міжнародним правом»* (ст. 15), за винятком заборони свавільного позбавлення життя, що є невід'ємним правом кожної людини, крім законних військових дій, за винятком катування (ст. 3) або рабства чи примусової праці (ст. 4).

Сторони збройного конфлікту повинні завжди розрізняти цивільне населення і цивільні об'єкти та комбатантів, а також військові об'єкти і спрямовувати свої напади лише проти останніх; натомість, застосування сили проти цивільного населення чи цивільних об'єктів вважається незаконним (ст. 13 Додаткового Протоколу II, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру; ст. 17 Протоколу забороняє примусове переміщення цивільних осіб); напади невивіркового характеру і непропорційні напади заборонені МГП; сторони зобов'язані вживати запобіжних заходів для того, щоб уникнути випадкового поранення цивільних осіб чи звести такі випадки до мінімуму; (ст. 57 Протоколу I). МГП загалом забороняє вбивати осіб, що перебувають під владою сторони противника (осіб в місцях тримання під вартою, озброєних чи неозброєних осіб, які оточені силами безпеки). Це означає, що в цих випадках застосування МГП чи права у галузі прав людини матиме аналогічний результат: під цю категорію підпадає більшість справ, поданих на розгляд Суду у зв'язку з конфліктами в південно-східній частині Туреччини та в Чечні. Результат може бути іншим, якщо особу вбито під час зіткнень різних сил: у такому випадку МГП дозволяє стріляти по законних цілях, але забороняє цілитися в осіб, які не беруть безпосередньої участі у військових діях, та вимагає вживати запобіжних заходів для захисту цивільного населення.

Право у галузі прав людини містить аналогічні вимоги стосовно осіб, які не беруть безпосередньої участі у військових діях:

- справа «Ергі проти Туреччини» (*Ergi v. Turkey*) – рішення від 28 липня 1998 р. за заявою № 66/1997/850/1057 (вбивство сестри заявника, яка спала на балконі їхнього будинку). Суд дійшов висновку, що органи влади Туреччини не захистили право Ергі на життя у зв'язку з недоліками у плануванні і проведенні операції сил безпеки та непроведенням належного та ефективного розслідування, але вважає, що немає достатньої фактичної і доказової бази для того, щоб Суд дійшов висновку, що Ергі, поза всяким сумнівом, була умисно вбита силами безпеки;
- справа «Ісаєва та інші проти Росії» (*Isayeva and others against Russia*). Повітряний удар був законною відповіддю на незаконний напад повстанців поблизу села, але він був спланований і проведений без належної турботи про життя цивільного населення;



- 
- справа «Ісаєва проти Росії» (*Isayeva v. Russia*): використання бомб та іншої некерованої важкої зброї проти цілей в центрі та на околицях села, не у військовий час і без попередньої евакуації цивільних осіб неможливо співвіднести з тим ступенем обережності, що очікується від правоохоронних органів у демократичному суспільстві (п. 191).

Право у галузі прав людини має на меті захист осіб від зловживань з боку їхньої держави (чи іншої держави, як про це йшлося вище); норми цього права про застосування сили із дотриманням положень законів надають настанови щодо того, яким чином сила повинна застосовуватися агентами держави, якщо це абсолютно необхідно для самозахисту, для запобігання злочинам, арешту злочинців чи підозрюваних у вчиненні злочину, запобігання втечі злочинців, придушення заворушень (див. Основоположні принципи щодо застосування сили службовцями органів правопорядку ООН, 8-й Конгрес ООН щодо запобігання злочинності та поведження з правопорушниками, схвалені Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 45/166 від 18 грудня 1990 р., п. 2 ст. 2 ЄКПЛ). Вогнепальна зброя може застосовуватися як крайній захід для захисту життя, коли інші доступні засоби залишаються неефективними.

Окремі спори точаться навколо питання про те, чи застосовується право у галузі прав людини під час збройних конфліктів: в цьому сенсі організовані недержавні озброєні формування мають деякі переваги, оскільки вони зобов'язані дотримуватися лише норм МГП, тоді як держави зобов'язані дотримуватися як норм МГП, так і норм права у галузі прав людини. Проте переважна більшість експертів вважають, що право у галузі прав людини загалом застосовується до збройних конфліктів.

### ***Які прецедентні рішення ухвалював Європейський суд з питання взаємодії МГП і права у галузі прав людини?***

У деяких справах щодо збройних конфліктів міжнародного характеру уряд-відповідач не визнавав застосування норм МГП і не посилався на його норми (Туреччина/РПК, Сполучене Королівство/ІРА, Росія у справі щодо Другої чеченської війни).

Наприклад, у справі щодо застосування сили між урядом Туреччини та РПК наприкінці 90-х рр. ЄСПЛ застосував «парадигму забезпечення

правопорядку» [4] при вирішенні справ про застосування сили проти членів РПК і не посилався на норми МГП; Туреччина не визнає існування збройного конфлікту на її території і не визнає застосування Женевських конвенцій у цьому контексті. Позиція Туреччини могла вплинути на мотивувальну частину рішення Європейського суду при розгляді ним справ щодо запеклих збройних зіткнень між силами безпеки Туреччини та терористами РПК (п. 85 рішення у справі «Ергі проти Туреччини»). Зрештою, Суду не довелося розглядати питання стосовно існування взаємозв'язку між МГП та правом у галузі прав людини у цих справах.

Але Суд неодноразово пояснював, що Європейську конвенцію слід тлумачити «узгоджено з іншими нормами міжнародного права, у тому числі МГП». Суд прямо відхиляє доводи держав-відповідачів (Сполученого Королівства у справі «Хассан проти Сполученого Королівства», Росії у справі «Грузія проти Росії» чи в справах щодо України) про те, що МГП застосовується як *«lex specialis»* і витісняє Європейську конвенцію в тих випадках, де застосовується МГП. Суд дотримується більш обережної позиції з індивідуальним підходом до кожної справи [5]. У справі «Хассан проти Сполученого Королівства» (*Hassan v. UK*) (рішення від 16 вересня 2014 р. за заявою № 29750/09) (п. 102) Суд нагадує, що 4 Женевські конвенції 1949 р., призначені «для пом'якшення жахів війни, були складені паралельно з Європейською конвенцією»; Суд вже постановляв, що ст. 2 Європейської конвенції має тлумачитися, наскільки це можливо, «з урахуванням загальних принципів міжнародного права, в тому числі норм МГП, які відіграють незамінну роль у пом'якшенні жорстокості і нелюдського поводження під час збройних конфліктів» (рішення у справі «Варнава та інші проти Туреччини» (*Varnava and other against Turkey*) за заявою № 16064/90 про непроведення Туреччиною ефективного розслідування долі дев'яти чоловіків, які зникли безвісти за обставин, що загрожували їхньому життю, на Кіпрі; в зоні міжнародного конфлікту на держави покладається обов'язок захищати життя осіб, які не беруть чи більше не беруть участі у військових діях (п. 185).

У рішенні у справі «Хассан проти Сполученого Королівства» (п. 103) ЄСПЛ прийняв аргумент Сполученого Королівства про те, що Суд повинен брати до уваги контекст і положення МГП при тлумаченні і застосуванні ст. 5 (брат заявника тримався під вартою британськими Збройними Силами в Іраку і згодом був знайдений мертвим за невідомих обставин), навіть незважаючи на те, що не відбулося формального відступу від зобов'язань

---

за ст. 15 Конвенції. У випадку міжнародного конфлікту позбавлення волі повинно здійснюватися з дотриманням норм МГП (узяття в полон військовополонених і взяття під варту цивільних осіб, які становлять загрозу безпеці) відповідно до третьої і четвертої Женевських конвенцій, а також з дотриманням основної мети п. 1 ст. 5, що полягає в захисті особи від свавілля; але п. 2 ст. 5 (інформування заарештованої особи) та п. 4 (право ініціювати провадження) також слід тлумачити таким чином, щоб при цьому враховувався контекст і відповідні норми МГП. На цих підставах Суд постановив, що у справі «Хассан проти Сполученого Королівства» порушення ст. 5 Конвенції допущено не було.

У справах, розглядуваних Судом у зв'язку зі вторгненням Туреччини на Кіпр (рішення у справі «Ісаак проти Туреччини» (*Isaak v. Turkey*) від 24 червня 2008 р. про вбивство в буферній зоні), відповідальність окупанта щодо забезпечення дотримання закону і правопорядку має бути переглянута Судом в контексті зобов'язань, передбачених Європейською конвенцією, а не нормами МГП, принаймні в тих випадках, коли окупація є довготривалою, й чиниться збройний опір (знов-таки йдеться про заморожений, а не активний конфлікт). Право у галузі прав людини застосовується на окупованій території (див. заключні міркування Комісії з прав людини 2003 р. щодо окупованих Ізраїлем територій): повинні бути вичерпані усі заходи для арешту особи, яка підозрюється у вчиненні терористичних актів, перш ніж буде застосована вогнепальна зброя.

У справі «Грузія проти Росії», яку я наводив раніше, Росія стверджувала, що питання, що розглядаються, не підпадають під дію Європейської конвенції, оскільки вони регулюються нормами МГП, які витісняють норми права у галузі прав людини. У своєму рішенні про прийнятність заяви від 13 грудня 2011 р. (№ 38263/08) Суд постановив, що доцільність застосування норм МГП у справі є питанням, що повинно бути вивчене на стадії розгляду заяви по суті. Асамблея Ради Європи у 2013 р. звернулася до Суду (Великої палати) з проханням прискорити розгляд справи «Грузія проти Росії», яка досі не завершена.

Я вважаю, що прецедентне рішення у справі «Хассан проти Сполученого Королівства» щодо існування взаємозв'язку між нормами МГП та правом у галузі прав людини може бути аналогічним чином використане Судом у справах Грузії та України.

### 3. Конфлікти, амністія і кримінальна юстиція

Стикаючись з проблемою запеклих зіткнень під час конфліктів, які супроводжуються вбивством цивільних осіб, дипломати, політики та регіональні і міжнародні організації мають на меті зупинити кровопролиття в якнайкоротший строк шляхом проведення переговорів, досягнення домовленостей про перемир'я з подальшим мирним врегулюванням конфлікту. У процесі проведення цих переговорів часто розглядається можливість застосування амністії, якої вимагають учасники конфлікту. Водночас міжнародні кримінальні суди, такі як МКС, борються з безкарністю осіб, які несуть найбільшу відповідальність за військові злочини чи злочини проти людства (ст. 7 та ст. 8 Римського статуту); у цьому контексті можливі прогалини або колізії між підтриманням миру і правосуддям. Але *«переговори про мир не повинні відсувати на другий план необхідність ефективно боротися з безкарністю і забезпечувати право жертв домагатися правосуддя»* (заступник голови Міжнародної федерації ліг захисту прав людини, 24 лютого 2015 р.).

Багато експертів вважають, що можливість кримінального переслідування за міжнародні злочини може стримувати потенційних злочинців від подальшого застосування сили щодо мирного населення. Повна амністія за тяжкі злочини заборонена згідно з нормами міжнародного права, зокрема Конвенцією про запобігання злочину геноциду та покарання за нього 1948 р.; Конвенцією проти катувань 1984 р.; Міжамериканською конвенцією проти катувань 1987 р.; Женевськими конвенціями 1949 р., що застосовуються до міжнародних конфліктів, статутами МКТЮ, МКТР та МКС; Конвенцією про незастосування строку давності до військових злочинів та злочинів проти людства 1968 р.. Проте дипломати можуть стикатися з такими ситуаціями:

- проводити переговори з особами, які вчиняють серйозні порушення прав людини (Милошевич у Дейтоні...);
- розглядати можливість застосування тимчасової або постійної амністії для досягнення мирних домовленостей, як, наприклад, у випадку Ломейської мирної угоди по Сьєрра-Леоне 1999 р., що передбачає повну амністію, яка одразу ж була розкритикована Кофі Аннаном, який відмовився від будь-якої участі ООН у цьому процесі. Тоді Генеральний секретар ООН швидко погодив керівні принципи, проект яких на той час

- перебував на розгляді, якими заборонив своїм представникам брати участь у будь-яких мирних переговорах на умовах надання повної амністії. Ломейська мирна угода не була виконана, оскільки пізніше військові дії поновилися. ООН пізніше зміг переконати владу Сьєрра-Леоне створити гібридний трибунал на умовах включення застережень ООН щодо повної амністії. Подібно до Ломейської мирної угоди 1999 р., у Боннській угоді 2001 р. по Афганістану, що була укладена за сприяння ООН, також не містилося положень, які б забороняли застосування амністії до військових злочинів чи злочинів проти людства. Амністією отримали особи, відповідальні за проведення політики апартеїду в ПАР або за злочини, вчинені під час франкістського режиму в Іспанії;
- розглядати варіант надання згоди на застосування умовної амністії, якщо особи, винні в порушенні прав людини, погодяться віддати владу (наприклад, Президент Ємену Салех в 2011 р. [6]) або припинити порушення.

То в якому з випадків допускається застосування амністії? У справах, де злочини, такі як зрада чи повстання, були вчинені силами повстанців (див. ст. 3 Угоди Ліна-Маркусі по Кот-д'Івуару 2003 р., згідно з якою амністія надавалася усім військовим, затриманим за обвинуваченням у загрозі державній безпеці). Проте ця норма за жодних обставин не означає, що особи, які вчинили серйозні порушення права у галузі прав людини і норм гуманітарного права уникнуть покарання.

Можливе досягнення компромісу, наприклад «розкриття правди в обмін на амністію» або «розслідування справи без порушення кримінального переслідування» з метою зосередження на «праві знати» та «праві на правду» як, наприклад, у слуханнях, що проводилися Комісією зі встановлення істини та примирення у Південній Африці.

Є справи, в яких суди і дипломати справляють враження, що працюють злагоджено. Так, до переговорів у Дейтоні допустили Милошевича (*Milosevic*) та Туджмана (*Tudjman*) і не допустили Караджича (*Karadzic*) та Младича (*Mladic*), які на той час вважалися відповідальними за звірства в Боснії і яким було висунуто обвинувачення з боку МКТЮ. Така зручна дискримінація між Милошевичем, з одного боку, та Караджичем / Младичем – з іншого сприяла проведенню переговорів щодо укладення Дейтонських мирних угод (за стратегією Ричарда Холбрука (*Richard*

*Holbrooke*). У розпал війни в Косово в 1999 р. Милошевичу було висунуто обвинувачення, і після його відходу від влади та передачі його наступником Джиндичем (*Dzindic*) Милошевича в руки МКТЮ щодо нього було порушено кримінальну справу – чинник, який міг сприяти досягненню домовленостей з Росією наприкінці конфлікту шляхом прийняття резолюції № 1244 Радою безпеки ООН. Раніше МКТЮ скаржився на те, що НАТО не застосувало проактивного підходу, відправивши Караджича / Младича до Гааги, але, з іншого боку, тоді для дипломатів пріоритетним завданням було забезпечення укладення Дейтонських угод щодо мирного врегулювання ситуації у Боснії. Обвинувачення, пред'явлене Чарльзу Тейлору (*Charles Taylor*) спеціальним судом по Сьєрра-Леоне у 2003 р., – в день початку переговорів в Аккрі – пізніше сприяло укладенню мирної угоди в Ліберії.

Україна підписала Римський статут МКС у 2000 р., проте він досі не ратифікований Верховною Радою України. 4 лютого 2015 р. Верховна Рада України, дотримуючись ст. 12-3 Статуту МКС, ухвалила постанову про визнання юрисдикції МКС щодо міжнародних злочинів, вчинених на території України починаючи з 20 лютого 2014 р., у тому числі в Криму і на Донбасі.

Проте, з іншого боку, мирні домовленості, такі як Мінські угоди, містять положення про амністію: відповідно до п. 5 «Комплексу заходів з виконання Мінських угод» від 12 лютого 2015 р. *«забезпечується помилування та амністія шляхом прийняття закону, який забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що сталися в окремих районах Донецької і Луганської областей України»*. Таким чином, один елемент мирного процесу може йти врозріз з процесом кримінального переслідування, що здійснюється МКС, оскільки амністія, що поширюється на військові злочини, не допускається за нормами міжнародного гуманітарного права [7]. З іншого боку, кровопролиття може поновитися у випадку відмови від застосування амністії.

#### **4. Заворушення під час конфліктів**

Участь у заворушеннях загалом не прирівнюються до безпосередньої участі у військових діях; проте Європейський суд мав розглянути питання заворушень у контексті збройних конфліктів, застосовуючи парадигму забезпечення правопорядку (рішення у справах «Гюлей

---

проти Туреччини» (*Güley v. Turkey*) від 27 липня 1998 р., «Шимшек проти Туреччини» (*Şimşek v. Turkey*) від 26 липня 2005 р.). Голова Суду, суддя Дін Шпільман (*Dean Spielmann*), у своїй нещодавній промові в Дрездені (в лютому 2014 р.) наголосив на важливій ролі Європейської конвенції у встановленні правових норм, що мають застосовуватися під час конфліктів, навівши як приклади індивідуальні заяви Аль-Скейні, Тахаєвої (викрадення молодих чеченських чоловіків російськими силовими структурами) та справу Сіренка. Справа Сіренка (за заявою № 9078/14) порушує питання застосування сили спецпідрозділами міліції до протестувальників, які були побиті і незаконно затримані 30 листопада 2013 р. в Києві. Заявник скаржить на порушення ст.ст. 3, 5, 11 та 13 (ефективний засіб юридичного захисту).

У березні 2014 р. Україна визнала юрисдикцію МКС щодо міжнародних злочинів, вчинених під час подій Революції Гідності з листопада 2013 р. по лютий 2014 р., стосовно яких прокурор МКС зараз проводить попереднє вивчення.

Адвокати, науковці, заявники та уряди уважно слідкуватимуть:

- з одного боку, за розслідуваннями, що проводяться МКС, виходячи з наявної в цього суду юрисдикції щодо військових злочинів, перелічених в ст. 8 Римського статуту, згідно з нормами міжнародного гуманітарного права. Але прокурор повинен врахувати підпункти «d» та «f» п. 2 ст. 8, в яких зазначено, що діяння, вчинені щодо осіб, які не беруть активної участі у військових діях, в контексті випадків порушення внутрішнього порядку і виникнення напруженості, такі як безлади, окремі акти насильства, загалом не належать до військових злочинів, і Суд не володіє юрисдикцією щодо них;
- з іншого боку, Європейський суд розглядає справу Сіренка, в якій Суд повинен буде керуватися своїми класичними принципами стосовно застосування сили державними агентами залежно від необхідності та пропорційності для досягнення законної мети.

Територіальна юрисдикція, взаємозв'язок між МГП та правом у галузі прав людини, міжнародне кримінальне право, права особи щодо держави, індивідуальна кримінальна відповідальність – ось лише деякі з правових питань, що мають бути вирішені у випадку виникнення конфліктів; при

цьому слід враховувати потенційну необхідність втручання у роботу дипломатів, спрямовану на припинення конфлікту і кровопролиття.

### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Пункт 16 Доповіді Генерального секретаря ООН на тему «Повага до прав людини під час збройних конфліктів», Док. ООН A/7720, на який посилається Уільям Шабас (*William Schabas*) у контексті «права на життя і права збройних конфліктів».
2. Видання EJIL: Філіп Ліч (*Philip Leach*), «Україна, Росія і Крим в ЄСПЛ», EJIL, 19 березня 2014 р.
3. Експертна нарада: застосування сили під час збройного конфлікту; взаємозв'язок між веденням військових дій і парадигмами забезпечення правопорядку, доповідь, підготовлена і відредагована юридичним радником, МКЧХ, січень 2012 р.; письмовий висновок незалежного експерта (*amicus curia brief*), поданий до Суду професором Франсуазою Хемпсон (*Françoise Hampson*) та Ноамом Любелем (*Noam Lubell*) з Есекського університету у справі «Грузія проти Росії», 38263/08.
4. Експертна нарада: застосування сили під час збройного конфлікту; взаємозв'язок між веденням військових дій і парадигмами забезпечення правопорядку, доповідь, підготовлена і відредагована юридичним радником, МКЧХ, січень 2012 р.
5. Рішення Великої палати у справі «Хассан проти Сполученого Королівства» (*Hassan v. UK*): Видання EJIL: стаття Лоренса Хілла-Которна (*Lawrence Hill-Cawthorne*) від 16 вересня 2014 р.
6. У 2015 р. екс-президента Салеха, який повернувся до Ємену, дехто вважає причетним до підтримки повстанців у боротьбі проти Уряду. За іронію долі, за кілька днів до оголошення повної амністії Рада безпеки ООН заявила, що Салех повинен бути притягнутий до відповідальності за злочини, вчинені його режимом.
7. «Ініціатива миру та правосуддя Ясмїна Накві» (*Yasmin Naqvi Peace and Justice Initiative*), учасник Коаліції за Міжнародний кримінальний суд.



---

*Лето КАРІОЛУ,<sup>2</sup>  
юрист Механізму ООН  
з міжнародних кримінальних трибуналів,  
адвокат (Dyers Chambers)*

## **Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у ситуаціях здійснення державою ефективного контролю над міжнародно визнаною територією іншої держави**

Ця доповідь присвячена аналізу наслідків рішення Європейського суду з прав людини в ситуаціях, коли одна Договірна Держава, що є стороною Конвенції, здійснює «ефективний контроль» над територією іншої Договірної Держави. У цьому контексті я проаналізую основні рішення, ухвалені Судом до цього часу стосовно Кіпру, Молдови та Нагірного Карабаху. Далі я розгляну деякі особливі наслідки такої ситуації для держави, яка втратила контроль над частиною своєї території. Я визначу обсяг спільних зобов'язань обох держав згідно з положеннями Конвенції, зокрема обсяг позитивних зобов'язань, що продовжують залишатися чинними для «постраждалої» держави, паралельно із зобов'язаннями «контролюючої» держави.

### **Презумпція компетенції**

Термін «юрисдикція» становить основу зобов'язань, що впливають з Конвенції. Статтею 1 останньої передбачено, що Високі Договірні Сторони гарантують «кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією», права і свободи, визначені в Конвенції. Суд вважає «юрисдикцію» «пороговим критерієм», який у випадку встановлення наявності юрисдикції вводить в дію зобов'язання Договірної Держави за Конвенцією. Це поняття не рівнозначне відповідальності за порушення Конвенції в тому сенсі, що рішення про наявність чи відсутність відповідальності у держави приймається судом після встановлення наявності юрисдикції. До цього питання слід підходити по-іншому. Юрисдикція – це категоричне поняття,

---

<sup>2</sup> Автор висловлює подяку персоналу Координатора проектів ОБСЄ в Україні за запрошення взяти участь у тренінгах для українських суддів і підняти питання щодо наслідків – виходячи з положень ЄКПЛ – кризи, що віднедавна розгорнулася в Україні, а також учасникам тренінгів за їхні цінні зауваження щодо попередньої редакції цієї статті.

що не допускає компромісів; у разі встановлення її наявності Суд може перейти до розгляду питання про те, чи було допущено порушення положень Конвенції. Натомість у разі визнання відсутності юрисдикції скарги визнаються необґрунтованими.

У цьому сенсі юрисдикція – це зв'язок між народом, що має права, гарантовані Конвенцією, та державою, що має обов'язки щодо свого народу. Вона визначає ту стадію, на якій можливе порушення судового процесу між носієм прав і носієм обов'язків. Розрізняють часову, персональну, предметну і просторову або територіальну юрисдикції, але в цій доповіді я зупинюсь на аналізі саме територіального характеру юрисдикції.

Щодо цього Суд неодноразово постановляв, що юрисдикційна компетенція держави є насамперед територіальною [1]. Насправді існує презумпція здійснення юрисдикції на всій міжнародно визнаній території держави [2]. Презумпція «компетенції» вперше була визначена в рішенні у справі «Ассанідзе проти Грузії» (*Assanidze v. Georgia*) стосовно Автономної Республіки Аджарія. У цій справі Суд зазначив, що з огляду на те, що Автономна Республіка Аджарія, безперечно, є невід'ємною частиною території Грузії, презюмується, що скарги на порушення Конвенції, які були заявлені в цій справі, належать до компетенції і юрисдикції Грузії. У цьому сенсі презюмується, що юрисдикція здійснюється у звичайному порядку і на всій території держави. Таке рішення було ухвалене попри практичні труднощі, з якими Грузія зіткнулася в частині дотримання її зобов'язань, передбачених Конвенцією, на деяких частинах її території.

Доцільність застосування цієї презумпції нещодавно була підтверджена Судом в його рішенні в справі «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*) [3]. У цій справі Суд не взяв до уваги твердження Азербайджану про втрату ним ефективного контролю над частиною своєї території, оскільки докази, надані Суду в цій справі, підтверджували, що незважаючи на те, що територія, про яку йшлося, була прилегла до лінії зіткнення азербайджанських і вірменських військ, вона насправді продовжувала перебувати під контролем Азербайджану. Заявник, громадянин Вірменії, скаржився на втрату доступу до свого житла і майна, що знаходилося в селі Гюлістан в Азербайджані, і контролю над ним. Внаслідок загострення військового конфлікту навколо Нагірного

---

Карабаху в 1992 р. заявнику довелося тікати з Гюлістану і залишити там своє житло і майно. Азербайджан визнав, що Гюлістан спочатку належав до його території, але заявив, що зараз це – нейтральна зона на лінії зіткнення азербайджанських і вірменських Збройних Сил, а тому це селище знаходиться поза межами його ефективного контролю. Населення виїхало з цієї території, вона була щільно замінована і обстрілювалася вірменськими силами.

Суд нагадав про презумпцію здійснення державою своїх повноважень на всій своїй території. Проте зовсім не ця презумпція підштовхнула Суд зробити свій висновок. Виходячи з усіх наявних у справі доказів, у тому числі супутникових знімків території, про яку йшлося у цій справі, Гюлістан перебував під контролем Азербайджану. Зокрема, Суд дійшов висновку про те, що на зазначеній території знаходилися лише азербайджанські позиції, й існували докази, які вказували на те, що фактично там знаходилися окопи, які колись прорили азербайджанські війська. Крім того, усі підступи до села контролювалися азербайджанськими військами. На цій підставі Суд дійшов висновку, що Гюлістан перебував під юрисдикцією Азербайджану. Попри те, що обмеження доступу цивільного населення до цього села виправдовувалося міркуваннями безпеки, зважаючи на те, що ця територія обстрілювалася вірменськими військами, на Азербайджан, тим не менш, покладався обов'язок вжити альтернативних заходів для забезпечення майнових прав заявника. Цей обов'язок виходив за межі зобов'язання взяти участь у переговорах стосовно забезпечення миру. Зокрема, Азербайджан мав запровадити механізм вирішення майнових претензій, який би дозволив заявникам та іншим особам, що потрапили в схожу ситуацію, відновити свої права і отримати компенсацію за втрату можливості володіти своїм майном.

У своєму рішенні Суд наголосив, що навіть якщо територія є безлюдною, проте якщо вона при цьому залишається в складі офіційно визнаної території держави, від останньої очікується вжиття максимально можливих заходів для забезпечення прав місцевого населення, яке зазнало впливу цієї ситуації.

У будь-якому випадку той факт, що юрисдикція насамперед є територіальною за своїм характером, – це тільки половина правди.

Насправді, дії та бездіяльність, що допускаються, або наслідки, які вони мають поза межами території держави, також можуть підпадати під юрисдикцію цієї держави [4]. Йдеться про ситуації, коли держава, яка діє поза межами своїх національних кордонів, здійснює владу і контроль над особою. Обставини здійснення такої влади і повноважень визначають обсяг зобов'язань такої держави згідно з Конвенцією.

У своїй практиці Суд визнавав два види екстериторіальної юрисдикції. Перший з них виникає у випадках, коли державні агенти, які діють за межами національної території, здійснюють владу і контроль над особою. Другий має місце у випадках, коли держава здійснює ефективний контроль над місцевістю поза межами своєї національної території. У цій доповіді я проаналізую другий вид.

### **Наявність юрисдикції в силу здійснення ефективного контролю**

Суд визнає існування екстериторіальної юрисдикції в тих випадках, коли Договірна Держава здійснює ефективний контроль над територією за межами її визнаних кордонів унаслідок військової операції. Важливо зазначити, що такий принцип застосовуватиметься незалежно від того, чи знаходиться така територія в межах правового простору (*espace juridique*), передбаченого Конвенцією, тобто в межах офіційно визнаної території іншої Договірної Держави. Цей принцип також застосовуватиметься незалежно від того, чи вважається зазначена військова операція законною згідно з нормами міжнародного публічного права [5].

Принцип «ефективного контролю» вперше був застосований у «кіпрських справах», пов'язаних з наслідками військових операцій Туреччини у Північному Кіпрі в 1974 р. та триваючою окупацією близько 40% території Кіпру Туреччиною.

Скарги стосовно вбивств, зґвалтувань, свавільного тримання під вартою і катувань цивільного населення турецькими військовими, які були подані урядом Кіпру незабаром після розгортання подій 1974 р., не розглядалися Судом, що пояснювалося тим, що Туреччина визнала юрисдикцію Суду лише в 1990 р. Під час розгляду подальших міждержавних та індивідуальних заяв, поданих проти Туреччини в 90-х рр., Туреччина визнала, що безпосередні дії турецьких військових

---

підпадали під її юрисдикцію. Проте вона зауважила, що фактично до її юрисдикції не належали діяння, щодо яких були заявлені скарги, оскільки вони були вчинені не турецькими агентами, а самопроголошеною місцевою владою Північного Кіпру, яка утворила Турецьку Республіку Північного Кіпру (ТРПК).

Реакція Суду на цю ситуацію дістала вияв у його рішенні у справі «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*), де Суд чітко зазначив, що коли внаслідок військової операції Договірна Держава здійснює ефективний контроль над певною територією поза межами своєї національної території, вона зобов'язана забезпечувати всі права, гарантовані Конвенцією, незалежно від того, чи здійснюється контроль нею безпосередньо, чи її збройними силами, чи опосередковано за допомогою підпорядкованої їй місцевої адміністрації [6]. Встановивши, що ТРПК була не «самостійним», як заявляв уряд Туреччини, а лише «підпорядкованим» утворенням, Суд взяв до уваги той факт, що на той час Туреччина мала на острові свій військовий контингент чисельністю близько 30 000 військових, дислокованих на окупованій території, які облаштували контрольні-пропускні пункти по всій лінії зв'язку. До того ж, створення ТРПК викликало осуд міжнародної спільноти. Через окупацію північної частини Кіпру турецькими військами, значну військову присутність Туреччини в цьому регіоні та той факт, що заявниця була позбавлена права на доступ до свого майна на території Північного Кіпру через присутність турецьких військ, факти, на які скаржилася заявниця, належать до юрисдикції Туреччини.

У своєму наступному рішенні по суті справи «Лоїзиду проти Туреччини» Суд зазначив, що зважаючи на велику кількість військ, залучених до виконання активних обов'язків на території Північного Кіпру, очевидно, що турецька армія здійснює ефективний контроль над цією частиною острова. Цей контроль покладає на Туреччину відповідальність за політику та дії ТРПК. Тому всі, хто зазнав впливу такої політики чи дій, підпадають під юрисдикцію Туреччини.

У четвертій міждержавній справі «Кіпр проти Туреччини» (*Cyprus v. Turkey*) Суд постановив, що коли факт здійснення ефективного контролю над певною територією поза межами національної території держави встановлено, немає необхідності визначати, чи здійснює держава

предметний контроль над політикою та діями підпорядкованої їй місцевої адміністрації. Власне тільки факт того, що місцева адміністрація зберегла свої повноваження завдяки підтримці такої держави, передбачає її відповідальність за політику та дії, що здійснюються нею. Держава, що здійснює контроль, повинна забезпечувати на підконтрольній їй території в повному обсязі матеріальні права, зазначені в Конвенції, та нести відповідальність за будь-які порушення [7]. Відповідно, держава повинна нести відповідальність не лише за дії своїх солдатів чи посадових осіб на зазначеній території, а й за дії місцевої адміністрації [8]. Крім того, – і це важливо – мовчазна згода держави стосовно діянь окремих осіб, які порушують гарантовані Конвенцією права інших осіб, може обумовлювати відповідальність згідно з положеннями Конвенції, особливо якщо така держава визнає самопроголошену владу, яку не визнає міжнародна спільнота [9].

Пізніше, в низці справ по Молдові Суд наголошував на тому, що питання про те, чи здійснює держава ефективний контроль над певною територією поза межами власної території, є питанням факту, яке має вирішуватися індивідуально в кожному окремому випадку. У цьому контексті він насамперед аналізуватиме, наскільки потужною є військова присутність держави на зазначеній території, а потім вивчатиме питання про те, чи має держава вплив і можливість контролювати територію, що розглядається, завдяки військовій, економічній і політичній підтримці нею будь-якого сепаратистського режиму, що сформувався на цій території.

Аналогічні справи по Молдові стосуються діянь, вчинених органами влади «Придністровської Молдавської Республіки», сепаратистського утворення в Молдові, яке проголосило свою незалежність в 1991 р., але не було визнане світом. Для довідки: одразу після здобуття Молдовою незалежності в Придністров'ї розпочався сепаратистський рух. Наприкінці 1991 р. між Республікою Молдова і владою Придністров'я розпочалася громадянська війна. На той час 14-та російська армія, яка залишалася на території Молдови після розпаду СРСР та оголошення незалежності Молдови, складалася з кількох тисяч солдатів, піхотних дивізій, бронетехніки та літаків і володіла низкою військових складів, у тому числі одним з найбільших в Європі в селі Колбасна в Придністров'ї. Під час зіткнень між сепаратистами і молдовськими силами безпеки

---

сепаратисти мали можливість озброїтися зі складів 14-ої армії. До Придністров'я прибула велика кількість росіян, які боролися проти молдовських сил на боці сепаратистів, і російські війська також брали участь у конфлікті. Зокрема, згідно з наявними доказами в Придністров'ї були розміщені танки з російськими прапорами, з боку військових частин 14-ої армії обстрілювалися позиції молдовських військ, і значна кількість військових 14-ої армії перейшла на бік сепаратистів, щоб воювати разом з ними і тренувати їх. Унаслідок підтримки сепаратистів військами 14-ої армії співвідношення сил було не на користь молдовської армії, що завадило їй відновити контроль над Придністров'ям. Угода про припинення вогню була підписана в липні 1992 р.

Заявники у справі «Ілашку проти Молдови і Росії» подали заяви як проти російського, так і проти молдовського урядів, і скаржилися на своє затримання, тримання під вартою, катування та засудження внаслідок несправедливого судового розгляду в Придністров'ї. Уряд Молдови заперечував факт наявності в нього будь-якої юрисдикції щодо дій сепаратистів, стверджуючи, що він не здійснював ефективного контролю над частиною своєї території. Уряд Росії відповів, що уряд Молдови був єдиним законним урядом Республіки Молдова, а Придністров'я було невід'ємною частиною Молдови, а тому лише на Молдову може покладатися відповідальність за діяння, вчинені на її території. Він також додав, що, на відміну від ситуації на Кіпрі, його миротворчий контингент в Придністров'ї налічує всього 2000 осіб.

Суд встановив, що уряд Молдови не здійснював влади над частиною своєї території, яка перебувала під ефективним контролем ПМР. Він також дійшов висновку, що, зважаючи на військову та політичну підтримку, яку Росія надавала сепаратистському режиму з метою створення ПМР, а також з огляду на участь російських військ у конфлікті на Росію покладалася відповідальність за дії сепаратистів. Важливо зауважити, що навіть після укладення угоди про припинення вогню Росія продовжила надавати військову, політичну та економічну підтримку ПМР, і саме завдяки цій підтримці ПМР змогла зберегти своє існування і набути певного рівня автономії в складі Молдови [10].

Стосовно періоду після 1998 р., коли Росія ратифікувала Конвенцію, Суд визнав, що ПМР залишилася під «ефективною владою або принаймні

під вирішальним впливом» Росії і зберегла своє існування завдяки її підтримці. Це підтверджувалося тим, що російська армія все ще залишалася на території Молдови, попри зобов'язання вивести війська; її склади боєприпасів досі залишалися в Придністров'ї, а завдяки розміру її арсеналу військова здатність російської армії в регіоні та її вплив на нього зберігалися; ПМР користувалася значною фінансовою підтримкою з боку Російської Федерації, яка, наприклад, списала 100 млн дол. США боргу ПМР і постачала до Придністров'я російський газ на більш вигідних умовах, аніж на решту території Молдови; російські компанії та установи (які зазвичай контролюються державою і працюють на потреби військово-промислового комплексу) мали комерційні відносини з аналогічними структурами в ПМР; і в цій зоні, яка «контролювалася російськими миротворцями», ПМР продовжила незаконно дислокувати свої війська і виготовляти та продавати зброю.

З огляду на здійснення Росією ефективного контролю над ПМР, не мало жодного значення те, що агенти Російської Федерації не мали безпосереднього відношення до тримання під вартою і жорстокого поводження з заявниками після того, як Конвенція набула чинності для Росії. Заявники були заарештовані за участі солдатів 14-ої армії і спочатку трималися під вартою на території військової частини 14-ої армії, де їх було піддано допитам і жорсткому поводженню, перш ніж їх передали в руки сепаратистів. Попри те, що це сталося до набрання чинності Конвенцією для Росії, Росія була відповідальна за подальше жорстоке поводження з заявниками та їх незаконне тримання під вартою працівниками поліції Придністров'я, адже їй було добре відомо, що вона передає заявників в руки незаконного і неконституційного режиму, і вона знала або повинна була знати, яка доля на них чекає.

У справі «Івантош проти Молдови» (*Ivantoc v. Moldova*), яка стосувалася тієї ж групи затриманих, що й у справі «Ілашку проти Молдови і Росії», Суд зауважив, що навіть після ухвалення ним рішення у справі «Ілашку проти Молдови» Росія продовжує підтримувати тісні зв'язки з ПМР, надаючи їй політичну, фінансову та економічну підтримку; російські війська, військова техніка і боєприпаси все ще перебувають на території Молдови, що є порушенням зобов'язань Росії стосовно їх відведення, а також порушенням законодавства Молдови. Нарешті, Росія і далі нічого не робить для того, щоб запобігти або покласти край порушенням



---

Конвенції, що вчиняються російськими агентами. Тому заявники продовжували перебувати під «юрисдикцією» Росії аж до моменту їх звільнення [11].

Факт перебування Придністров'я під юрисдикцією Росії, через здійснення нею ефективного контролю над цією територією через ПМР, було підтверджено у справі «Катан проти Молдови і Росії» (*Catan v. Moldova and Russia*), де заявники скаржилися на закриття в Придністров'ї шкіл з молдовською мовою викладання та тиск з боку сепаратистських органів влади. Сьогодні на розгляді Великої палати перебуває справа «Мозер проти Республіки Молдова і Росії» (*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*), яка також стосується питання юрисдикції Молдови і Росії щодо тюрем у сепаратистському регіоні Придністров'я.

Останнє рішення з питання щодо здійснення юрисдикції державою шляхом «ефективного контролю» регіону поза межами національної території було ухвалене Судом у справі «Чірагов проти Вірменії» (*Chiragov v. Armenia*), в якій заявники скаржилися на втрату контролю над своїм майном, розташованим у Нагірному Карабасі, і доступу до нього. Нагірний Карабах був автономною областю Азербайджанської Радянської Соціалістичної Республіки на момент розпаду СРСР. До початку 90-х рр. відбувалися збройні зіткнення між азербайджанськими збройними силами та етнічними вірменами, які вимагали приєднання Нагірного Карабаху до Вірменії. Після оголошення Азербайджаном незалежності від СРСР етнічні вірмени в Нагірному Карабасі оголосили про створення Нагірно-Карабаської Республіки («НКР»). До 1992 р. зіткнення переросли у повномасштабну війну. Етнічні вірмени захопили кілька міст і селищ Азербайджану, і заявники, які були громадянами Азербайджану курдського походження, були змушені тікати з цього регіону. Поки в 1994 р. не була підписана угода про перемир'я, політичного врегулювання конфлікту досягнути не вдалося. НКР не визнала жодна Висока Договірна Сторона і жодна міжнародна організація.

Заявники стверджували, що Вірменія здійснювала ефективний контроль над територією Нагірного Карабаху за допомогою своїх агентів, які діяли там [12]. Вірменія заперечувала те, що її Збройні Сили чи органи влади були причетні до подій, у зв'язку з якими заявлялися

скарги, а також те, що Нагірний Карабах будь-коли в той час перебував під її юрисдикцією [13]. Вірменія заявила, що підтримка, яку вона надає НКР, докорінно відрізняється від кількості турецьких військових сил, дислокованих у Північному Кіпрі, та від розміру військового арсеналу Росії в Придністров'ї і не є рівнозначною «ефективному контролю» [14]. Вірменія також стверджувала, що НКР є незалежною суверенною державою [15]. Азербайджан, виступаючи третьою стороною, зауважив, що НКР підпорядковується Вірменії, яка окупувала Нагірний Карабах.

Вже в рішенні щодо прийнятності заяви Суд взяв до уваги той факт, що НКР не була визнана як держава жодною країною чи міжнародною організацією, і встановив, що законодавство НКР, яке передбачало позбавлення прав заявників на землю на тій підставі, що вони втекли з окупованих територій, не може вважатися таким, що має законну силу. Тому заявників не можна вважати такими, що втратили свої права на землю [16]. Щодо цього, Суд послався на свої попередні висновки, зроблені у справі «Лоїзиду проти Туреччини» стосовно ТРПК [17]. Тому виходить, що законодавство, прийняте сепаратистським режимом або окупаційною владою, спрямоване на позбавлення прав населення, що залишається на окупованій території чи тікає з неї, вважається нікчемним.

Суд вважав, що питання, яке слід вирішити, полягає в тому, чи здійснювала Вірменія ефективний контроль над Нагірним Карабахом та прилеглими до нього територіями в цілому, і оцінка Суду залежала, насамперед, від масштабів військового втручання Вірменії, хоча значення мали також і інші чинники, такі як фінансова і політична підтримка [18]. При цьому Суд врахував те, що з самого початку конфлікту Вірменія активно підтримувала вимоги про включення Нагірного Карабаху до складу Вірменії та визнання його незалежності від Азербайджану, а також взяв до уваги численні докази, які підтверджували участь Збройних Сил Вірменії у війні, аж до підписання перемир'я в 1994 р. Насправді Суд зауважив, що складно зрозуміти, як Нагірний Карабах, утворення з чисельністю населення менше 150 000 етнічних вірмен, зміг менше ніж за рік завоювати сім районів Азербайджану, країни, населення якої становить близько 7 млн осіб, якщо тільки він не отримував суттєву військову підтримку від Вірменії. У цьому контексті Суд також взяв до уваги договір про військову співпрацю між Вірменією і Нагірним Карабахом, який передбачав можливість проходження військової служби

---

призовниками Вірменії та НКР на території будь-якої з цих держав; кількість міжнародних організацій, які закликали вивести вірменські збройні сили з території Нагірного Карабаху; різні заяви представників Республіки Вірменія, які підтверджували перебування збройних сил Вірменії на території НКР, а також присутність не менше ніж 1 500 вірменських солдатів у складі армії НКР<sup>3</sup>

Суд визнав, що військова підтримка, яку надавала Вірменія, стала вирішальною в завоюванні та збереженні контролю над спірними територіями, а армія НКР була тісно пов'язана зі збройними силами Вірменії [19]. Цей зв'язок вийшов за межі військової співпраці, що вбачалося з кількості високопосадовців, які, пропрацювавши на високих постах в НКР, обіймали аналогічні посади у Вірменії; з того, що жителі НКР подорожують за кордон з вірменськими паспортами, з поширення юрисдикції вірменських судів на територію НКР; нарешті, з істотної фінансової підтримки Вірменією бюджету НКР.

На цій підставі Суд дійшов висновку, що починаючи з перших днів конфлікту у Нагірному Карабасі, Вірменія мала вирішальний вплив на НКР, і між цими двома утвореннями й досі існує тісний зв'язок з усіх важливих напрямів. Крім того, НКР та її адміністрація зберегли своє існування завдяки підтримці, що її вони отримували від Вірменії. Тому, зважаючи на високий ступінь зв'язку між урядом Вірменії та НКР, а також значну підтримку НКР з боку Вірменії, Суд визнав, що Вірменія здійснює «ефективний контроль» над територією Нагірного Карабаху.

У справі «Чірагов та інші проти Вірменії» Суд зазначив, що здійснення екстериторіальної юрисдикції «визнано» у справах, де існує ефективний контроль над відповідною територією внаслідок військової окупації, чи коли держава здійснює всі або деякі владні повноваження, що зазвичай здійснюються урядом такої території, за погодженням з цим урядом, на його прохання чи з його мовчазної згоди [20]. У цьому сенсі важливо вказати на існування відмінності обсягу зобов'язань, що покладаються на державу, залежно від виду екстериторіальної юрисдикції. У випадку здійснення екстериторіальної юрисдикції шляхом ефективного контролю

---

<sup>3</sup> Точна кількість вірменських солдат в лавах армії НКР була предметом спору між сторонами.

над територією держава несе весь обсяг зобов'язань, передбачений Конвенцією, тоді як у випадку здійснення екстериторіальної юрисдикції шляхом здійснення владних повноважень на державу покладаються лише ті зобов'язання за Конвенцією, які стосуються конкретних дій чи бездіяльності відповідних державних агентів [21].

При цьому здійснення юрисдикції шляхом реалізації владних повноважень є прикладом здійснення екстериторіальної юрисдикції в силу дій державних агентів. Наприклад, у випадку проведення операції силами безпеки, під час якої особу взято під варту, зобов'язання за Конвенцією, що виникають при цьому, стосуються конкретних обставин такого затримання та поганого поводження, не охоплюючи, натомість, зобов'язання забезпечити освіту всім особам, які проживають на такій території. При цьому цікаво зауважити, що позиція, яку Суд досі займає з цього питання, підкріплюється Проектом статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, схваленим Комісією міжнародного права ООН (ст. 5), яким передбачено, що «поведінка особи або структури, яка не є органом влади в державі за ст. 4, але уповноважена законодавством цієї держави здійснювати елементи державної влади, вважається дією держави згідно з міжнародним правом, за умови, що ця особа чи структура в цьому випадку діє у цій якості».

Друга міждержавна справа «Грузія проти Росії» (*Georgia v. Russia*) [22], яка стосується збройного конфлікту між Грузією і Російською Федерацією в серпні 2008 р., неминуче сприяла подальшому розвитку прецедентної практики Суду в частині питання «ефективного контролю» і зараз перебуває на розгляді Великої палати. Тут варто особливо зауважити, що уряд Грузії стверджував, що Російська Федерація здійснює владу та ефективний контроль над автономними регіонами Абхазії і Північної Осетії та іншими територіями, які входять до складу Грузії, а саме Верхньою Абхазією, Ахалгорським районом та селом Переві (Сачхерського району). Уряд Грузії стверджував, зокрема, що Росія здійснює ефективний контроль як безпосередньо – за допомогою своїх Збройних Сил, так і опосередковано – шляхом здійснення контролю її агентами, *фактично діючими* органами влади та сепаратистськими озброєними формуваннями Південної Осетії та Абхазії. Уряд Грузії стверджує, що абхазькі та південноосетинські озброєні формування діяли як агенти або *фактично діючі* органи влади Російської Федерації

---

і вчиняли свої діяння під керівництвом чи контролем Збройних Сил Російської Федерації або за суттєвої підтримки з боку Російської Федерації, і здійснення цих діянь стало можливим завдяки політиці мовчазної згоди Російської Федерації.

Коротко кажучи, уряд Грузії доводив, що в стратегії і політиці, яка стоїть за цими військовими операціями, вбачається «російський слід», і саме Російська Федерація спланувала, контролює, керує і проводить військові операції. Росія відповіла, що застосування сили в Грузії повністю відповідає принципам і нормам міжнародного права, які регулюють право держави на законний самозахист, і обмежувалося діями, краще необхідними для того, щоб зупинити напади грузинських військ.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що критерій ефективного контролю є досить гнучким. Висновок Суду у справі «Лоїзиду проти Туреччини» був мотивований присутністю на окупованих територіях турецьких військ чисельністю 30 000 осіб. У справах по Молдові рішення Суду щодо здійснення ефективного контролю або вирішального впливу було мотивоване значно меншою чисельністю військ, що залишалися на території Придністров'я, та одночасною присутністю там великої кількості військової техніки, що могло чинити значний вплив на регіон, а також політичною і фінансовою підтримкою сепаратистів з боку Росії. У справі по Нагірному Карабаху вирішальним чинником стало існування тісного зв'язку між Нагірним Карабахом та Вірменією.

### **Зобов'язання «постраждалої» держави**

Нерідко поза увагою залишається те, що відповідальність за порушення Конвенції на територіях, що перебувають під ефективним контролем іншої держави, може розподілятися між цією державою і державою, яка втратила ефективний контроль над частиною своєї території. Тут, звісно, йдеться про ситуації, коли обидві зазначені держави є Високими Договірними Сторонами Конвенції. У такому випадку обидві держави фактично одночасно здійснюють юрисдикцію, проте зобов'язання кожної з них будуть зовсім різними. Як зазначалося раніше, держава, яка здійснює ефективний контроль над територією іншої держави, має зобов'язання забезпечувати всі гарантовані Конвенцією права на території, що перебуває під її таким контролем. Але при цьому держава, яка втратила

контроль, інакше кажучи «постраждала» держава, продовжує нести зобов'язання щодо забезпечення в максимально можливому обсязі гарантованих Конвенцією прав осіб, які проживають на цій території.

Це пояснюється презумпцією компетенції. Проте зазначена презумпція скасовується за виняткових обставин, коли держава позбавлена можливості здійснювати свої владні повноваження на частині своєї території, наприклад через здійснення ефективного контролю над нею іншою державою або утворенням. Перш ніж Суд зможе дійти висновку, що владні повноваження держави у цьому сенсі обмежені, він повинен дослідити всі обставини, що мають значення для цієї справи, а також проаналізувати поведінку держави. Але навіть якщо владні повноваження і обмежені, у держави залишаються позивні зобов'язання за ст. 1 Конвенції вжити належних заходів для забезпечення дотримання на її території прав, гарантованих Конвенцією [23].

Відповідно, коли у справах Ілашку, Івантоша і Катана Суд взяв до уваги те, що уряд Молдови не здійснював владних повноважень на своїй території, що перебувала під ефективним контролем ПМР, він, тим не менш, встановив, що за Молдовою зберігалися позитивні зобов'язання. На цій підставі Суд переглянув заходи, яких вживала Молдова, щоб визначити, чи були вони належними і достатніми.

Втрата ефективного контролю над частиною території держави не позбавляє Високу Договірну Сторону її «юрисдикції» в розумінні ст. 1 Конвенції. У таких справах юрисдикція держави зберігається, паралельно з юрисдикцією іншої держави, що здійснює «ефективний контроль» над частиною її території, але у зв'язку з фактичною ситуацією, що склалася, суто зменшується обсяг позитивних зобов'язань, які продовжують діяти. Тому держава, яка втратила ефективний контроль, має лише позитивні зобов'язання зробити все можливе для забезпечення або, принаймні, спробувати забезпечити повагу до прав осіб, що мають відношення до території, про яку йдеться, або проживають на ній. Щодо цього, Суд братиме до уваги обсяг мінімальних заходів, які могли бути вжиті, а також те, чи мали вони бути вжиті для того, щоб забезпечити права заявника.

Виходячи з наявної прецедентної практики «постраждала» держава має п'ять основних позитивних зобов'язань, а саме:

- 1) утримуватися від підтримки сепаратистського режиму;
- 2) обстоювати свій суверенітет над спірною територією і вживати заходів для відновлення контролю;
- 3) намагатися забезпечувати повагу до прав заявників за допомогою політичних і дипломатичних засобів;
- 4) вживати належних практичних і технічних заходів для полегшення ситуації заявника;
- 5) вживати належних судових заходів для охорони прав заявника.

Перші два зобов'язання носять загальний характер, тоді як останні три стосуються конкретної ситуації заявника, справа якого розглядається. Точний обсяг позитивних зобов'язань залежить від конкретних обставин кожної справи. Проте заходи, що вживаються, повинні бути безперервними в часі й здатними довести справжність намірів вирішити ситуацію.

Що стосується першого обов'язку утримуватися від підтримки сепаратистського режиму, «постраждала» держава не повинна визнавати законність *ситуації, що склалася*. Такі дії означатимуть її мовчазну згоду з незаконними діями окупаційної держави або сепаратистського режиму.

У контексті справ по Молдові Суд взяв до уваги той факт, що з самого початку військових дій Молдова не переставала скаржитися на агресію, від якої, як вона вважала, вона страждає, і не визнала декларацію про незалежність ПМР. Навіть після припинення вогню Молдова продовжила обстоювати свій суверенітет над територією, яку контролювала ПМР, як на внутрішньому рівні, так і на міжнародній арені. У справі «Івантош проти Молдови» Суд взяв до уваги те, що в період з 2002 по 2007 рр. Молдова постійно протестувала проти активної підтримки Росією ПМР, вживаючи при цьому паралельних заходів для відновлення контролю над Придністров'ям.

Важливо зауважити, що обмежену співпрацю з сепаратистською владою з метою поліпшення умов життя місцевого населення або визнання деяких дій, що вчиняються невизнаною владою, не можна розцінювати як підтримку сепаратистського режиму. У справі «Ілашку та інші проти Молдови і Росії» Суд визнав, що співпраця між молдовською владою і сепаратистами в питаннях економіки, комунікацій, транспорту та безпеки, зважаючи на обмежений характер такої співпраці, не

прирівнюється до підтримки ПМР, з огляду на пояснення, надані молдовською владою, яка стверджувала, що вживає цих заходів, турбуючись про поліпшення повсякденного життя населення, що перебуває під контролем ПМР. На думку Суду, такі заходи навпаки доводять утверджуване молдовською владою бажання відновити контроль над регіоном. Крім того, такі заходи, особливо в частині адміністративних рішень, що приймаються в інших сферах незаконним режимом, узгоджуються з рішенням МКС у справі Намібії (*Namibia*) та з рішеннями Суду, ухваленими в контексті потреби вичерпання національних засобів юридичного захисту, доступних в окупаційній державі в аспекті справи «Кіпр проти Туреччини» [24].

Стосовно потреби вжити заходів для відновлення контролю над спірною територією, від «постраждалої» сторони очікується вжиття всіх можливих заходів для відновлення такого контролю. Як у справі Ілашку, так і в справі Івантоша Суд визнав той факт, що зіткнувшись з режимом, військову, політичну та економічну підтримку якому надавала потужна держава, якою була Росія, Молдова мало що могла зробити для відновлення своєї влади над Придністров'ям. Проте навіть після закінчення військових дій молдовська влада продовжила вживати заходів для відновлення контролю над Придністров'ям. Наприклад, шляхом підписання угоди про виведення російських військ з регіону та участі в переговорах щодо врегулювання конфлікту.

Стосовно заходів, необхідних для забезпечення поваги до прав заявників, «постраждала» сторона повинна використовувати доступні їй політичні і дипломатичні засоби для запобігання порушенням прав заявників або припинення цих порушень. У справі «Ілашку проти Молдови і Росії» Суд визнав порушення Молдовою відповідних своїх зобов'язань, оскільки під час ведення переговорів з Росією і сепаратистами вона не вжила всіх доступних заходів для того, щоб покласти край ситуації, в яку потрапили заявники. Крім того, до того часу, коли була розглянута справа «Івантош проти Молдови», Суд зауважив, що, усупереч попередній позиції Молдови, її органи влади постійно піднімали питання щодо долі заявників під час двосторонніх переговорів з Росією і зверталися за допомогою до інших держав та міжнародних організацій у зв'язку з цим. Під час переговорів з сепаратистами уряд Молдови також систематично піднімав питання щодо ситуації з заявниками.



---

Очікується, що «постраждала» держава повинна вжити всіх можливих практичних заходів для надання допомоги заявникам, які страждають від порушень їхніх прав на території, що перебуває поза її контролем. У справі «Ілашку проти Молдови і Росії» Суд взяв до уваги те, що Молдова направила лікарів для обстеження стану заявників у Придністров'ї й надавала їхнім родинам фінансову допомогу, завдяки якій вони могли відвідувати заявників. У справі «Катан та інші проти Молдови і Росії» Суд належним чином врахував зусилля Молдови, спрямовані на підтримку заявників, а саме те, що уряд Молдови оплатив оренду та ремонт нових приміщень, до яких переїхали школи заявників, а також відшкодував витрати на все обладнання, заробітну плату вчителів і транспортні витрати для того, щоб ці школи не були закриті, й щоб діти змогли продовжити навчання молдовською мовою.

Нарешті, «постраждала» держава може бути зобов'язана вжити належних судових заходів для охорони прав заявників, наприклад шляхом визнання недійсними рішень сепаратистських судів, а також порушення кримінальних проваджень стосовно відповідних посадових осіб невизнаного утворення. Наприклад, молдовська влада порушила кримінальні провадження стосовно посадових осіб Придністров'я за обвинуваченнями в обійманні посад, що відповідали державним постам. Звичайно ж, такі заходи, вочевидь, є малоефективними на практиці.

## **Висновки**

У цій доповіді я спробувала проаналізувати прецедентні рішення Суду в справах про втрату контролю над територією Договірної Держави через встановлення там ефективного контролю іншою Договірною Державою. Я виклала принципи, пов'язані з «презумпцією компетенції», що була визнана в справі «Ассанідзе проти Грузії», відповідно до якої презюмується, що держава не здійснює контролю над усією своєю міжнародно визнаною територією, і, звичайно ж, розглянула обмеження її компетенції, які неминуче виникають, коли інша держава здійснює контроль над частиною цієї території. Я також спробувала проаналізувати наслідки, що виникають, коли згідно з практикою Суду обидві держави одночасно володіють юрисдикцією згідно з положеннями Конвенцією, хоча, звичайно ж, мають зовсім різні зобов'язання.

Я хотіла би звернути вашу увагу на зауваження, зроблене Судом у справі «Чірагов проти Вірменії». У відповідь на твердження Вірменії про те, що внаслідок конфлікту в Нагірному Карабасі їй довелося допомагати сотням тисяч вірменських біженців та внутрішньо переміщених осіб, Суд зауважив, що захист вірменських біженців не звільняв Вірменію від її зобов'язань перед громадянами Азербайджану, яким також довелося тікати з регіону під час конфлікту. У цьому контексті Суд нагадав, що принцип недискримінації продовжує застосовуватися навіть в таких складних ситуаціях [25]. Важливість цього аргументу не можна переоцінити. Саме в таких ситуаціях принцип недискримінації відіграє особливо важливу роль.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Рішення у справі «Банкович та інші проти Бельгії та інших Договірних Держав» (*Banković and Others v. Belgium and Others*) [ВП], заява № 52207/99, ЄСПЛ 2001-XII.
2. Рішення у справі «Ассанідзе проти Грузії» (*Assanidze v. Georgia*), п. 139.
3. Рішення у справі «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*) [2015] ЄСПЛ 588.
4. Справа «Аль-Скейні та інші проти Сполученого Королівства» (*Al-Skeini v. the UK*), п. 131.
5. Справа «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*) (рішення по суті).
6. Справа «Лоїзиду проти Туреччини» (попередні заперечення), п. 62.
7. Справа «Кіпр проти Туреччини» (*Cyprus v. Turkey*), пп. 76–77.
8. Справа «Кіпр проти Туреччини», п. 77.
9. Справи «Кіпр проти Туреччини», п. 81; «Ілашку проти Молдови і Росії» (*Ilascu v. Moldova and Russia*), п. 318.
10. Справа «Ілашку проти Молдови і Росії», п. 383.

- 
11. Справа «Івантош та інші проти Молдови і Росії», пп. 118–120.
  12. Див. рішення у справі «Чірагов проти Вірменії» (*Chiragov v. Armenia*) (рішення по суті), п. 152.
  13. Справа «Чірагов проти Вірменії» (рішення по суті), п. 119.
  14. Справа «Чірагов проти Вірменії» (рішення по суті), п. 158.
  15. Справа «Чірагов проти Вірменії» (рішення по суті), п. 163.
  16. Справа «Чірагов проти Вірменії» (рішення щодо прийнятності), п. 102.
  17. Справа «Луїзиду проти Туреччини» (рішення по суті), п. 42–47.
  18. Справа «Чірагов та інші проти Вірменії» (рішення по суті), п. 169.
  19. Рішення у справі «Чірагов та інші проти Вірменії» п. 180.
  20. Рішення у справі «Чірагов та інші проти Вірменії» п. 168. Див. також: Там само, п. 96.
  21. Рішення у справі «Аль-Скейні та інші проти Сполученого Королівства», п. 137.
  22. Рішення у справі «Грузія проти Росії» (II), заява № 38263/08.
  23. Справа «Ілашку та інші проти Молдови і Росії», п. 313.
  24. Консультативний висновок про юридичні наслідки для держав продовження перебування Південної Африки в Намібії (Південно-Західна Африка) всупереч Резолюції 276 Ради Безпеки (1970 р.), [1971] Збірник доповідей Міжнародного суду юстиції 16, с. 56, п. 125. Див. також рішення ЄСПЛ від 1 березня 2010 р. у справі «Демопулос та інші проти Туреччини» (*Demopoulos et al. v. Turkey*).
  25. Рішення у справі «Чірагов проти Вірменії», п. 200.

*Ліліана ТИМЧЕНКО,  
завідувач кафедри міжнародного права  
Національного університету  
Державної податкової служби України,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **Захист прав людини та самопроголошені держави (на прикладі рішень ЄСПЛ стосовно Республіки Молдова)**

Понад 20 років на території Республіки Молдова існує «самопроголошена держава» під назвою «Придністровська Молдавська Республіка» (ПМР). Це утворення керується власною Конституцією, нехтує нормами законодавства Республіки Молдова та міжнародним правом. На порушення прав людини в Придністров'ї неодноразово звертали увагу представники правозахисних груп (наприклад, неурядової організації Promo-LEX). Широкий резонанс отримали рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справах громадян Республіки Молдова, чиї права були порушені владою ПМР. Особливістю цих справ стало визнання відповідальною за порушення прав громадян Республіки Молдова, які проживають в ПМР, Російської Федерації (справи «Ілашку та інші проти Молдови і Росії», «Іванцок та інші проти Молдови та Росії», «Катан та інші проти Молдови та Росії») [1].

ЄСПЛ встановив, що Російська Федерація сприяла створенню сепаратистського режиму (добровільна передача озброєння 14-ї армії сепаратистам, підтримка сепаратистів політичними заявами), а також здійснює політичну, економічну та військову підтримку сепаратистської влади ПМР.

Одне з найскладніших запитань, що були відображені в рішенні ЄСПЛ у справі «Катан та інші», стосувалося змісту та меж екстериторіальної юрисдикції держав.

Питання про екстериторіальність дістало розвитку у зв'язку із застосуванням ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка передбачає, що держави-учасниці «гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції» [2].

---

При розгляді питання про відповідальність Росії ЄСПЛ посилався на ст. 6 і ст. 8 Проекту статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, схваленого Комісією міжнародного права ООН в серпні 2001 р. [3]. Положення ст. 6 встановлюють: «Поведінка органів, наданих у розпорядження держави іншою державою, розглядається як діяння першої держави за міжнародним правом, якщо цей орган діє на здійснення елементів державної влади тієї держави, в розпорядження якої він наданий». Стаття 8 регламентує ситуації, які в міжнародному праві можуть бути розцінені як поведінка під керівництвом або контролем держави: «Поведінка особи або групи осіб розглядається як діяння держави за міжнародним правом, якщо ця особа або група осіб фактично діє за вказівками або керівництвом або контролем цієї держави при здійсненні такої поведінки» [3].

ПМР *de jure* не знаходиться під юрисдикцією Росії. Як було зазначено вище, Росія надає політичну, економічну та військову допомогу ПМР. Без цієї допомоги ПМР не змогла би існувати. Тому цього достатньо для визнання винуватості Росії.

На обґрунтування своєї позиції ЄСПЛ послався на рішення Міжнародного Суду ООН у справі про застосування Конвенції про запобігання злочину геноциду і покарання за нього (справа «Боснія і Герцеговина проти Сербії і Чорногорії») від 26 лютого 2007 р. [4], виходячи з якого особи, група осіб або організації можуть прирівнюватися до державних органів, навіть якщо цей статус не впливає з внутрішнього права, за умови, що ці суб'єкти насправді діяли в «повній залежності» від держави. Таке прирівнювання має бути виключним, а відносини між особами, групою осіб, організацією і державою характеризуватися «повною залежністю» [5]. У справах, подібних розглянутій, проблема встановлення зв'язку завжди викликає особливий резонанс серед науковців і політиків.

Комісія міжнародного права зазначала з приводу обов'язків досягти певних результатів, що держава-порушник «не може відкинути обвинувачення в невиконанні покладеного на неї обов'язку, стверджуючи, що нею були вжиті заходи, за допомогою яких вона сподівалася досягти необхідного для неї результату. Важливим є фактичне досягнення приписуваного обов'язком результату. В іншому випадку матиме місце порушення, незважаючи на те, яких заходів було вжито чи не вжито державою» [6].

Аргументуючи свою позицію в справі «Катан та інші», російська влада вказала на непорівнюваність фактичних обставин справи «Ілашку», з одного боку, і справи «Катан», з іншого. Адже ситуація зразка 1994 р. (безпосередня участь козаків у конфлікті, широка військова підтримка 14-ї армії) не є ідентичною ситуації зразка 2004–2005 рр. У цьому сенсі може оцінюватися лише обсяг фінансової допомоги ПМР і розуміння того, до чого призводитиме ця підтримка. Цим, а також орієнтацією на політичний курс Росії пояснюється стан «повної залежності» самопроголошеної держави від Росії.

Розмірковуючи про характер і межі відповідальності Росії, мимоволі звертаєшся до позицій авторитетного радянського вченого П.М. Куріса: «Покладання відповідальності на державу, яка порушила норму міжнародного права, має на меті виключити можливість вчинення нею нових правопорушень, а також вплинути на інші держави, спонукати їх до сумлінного дотримання міжнародних зобов'язань і поваги до міжнародного права» [7, с. 88]. Таким чином, своїм рішенням ЄСПЛ намагався підтвердити територіальну цілісність Молдови в Придністровському регіоні і, можливо, спонукав інші держави до розуміння того, що економічна підтримка нелегітимного територіального утворення розглядається як підстава міжнародно-правової відповідальності.

Визнання ЄСПЛ Росії відповідальною у справі «Катан» обумовлюється тим, що вона не обмежила свій вплив у ПМР до мінімально допустимих меж. І якщо Суд виніс рішення про невідповідність будь-якого закону або адміністративного акту положенням Конвенції, це означає, що держава, виконуючи це рішення, зобов'язана вжити й загальних заходів за рамками цього рішення. «Це впливає як з обов'язку держави забезпечити, щоб її законодавство та адміністративна практика відповідали Конвенції, так і її обов'язку запобігати повторенню аналогічних порушень у майбутньому» [8, с. 166]. У такому випадку, як зазначає Л.Г. Гусейнов, «в міжнародному праві є загальновизнаним, що держава-делінквент зобов'язана усунути всі наслідки вчиненого нею протиправного діяння і відновити становище, яке, ймовірно, існувало б, якби не мало місця це діяння» [8, с. 166–167].

У засобах масової інформації прозвучала ідея про те, що рішенням у справі «Катан» ЄСПЛ «вивів» територію ПМР з-під юрисдикції Республіки

---

Молдова [9]. Чи можна погодитися з таким висновком? Зрозуміло, ні. Почнемо з того, що ані ЄСПЛ, ані будь-який інший юрисдикційний орган не уповноважений «виводити» з-під юрисдикції частину території суверенної держави. Як відомо, одним з імперативів сучасного міжнародного права є принцип суверенної рівності держав, а це означає, що всі держави, по-перше, рівні, а, по-друге, з територіальних питань у рамках іншої держави не приймають юридично значущих актів. Рішення про вихід зі складу держави може бути прийняте на підставі положень внутрішнього законодавства, зокрема за допомогою плебісциту.

Чи можна вважати, що Молдова «відмовилася» від частини своєї території, заявивши при ратифікації Конвенції, що «... не зможе забезпечити дотримання положень Конвенції щодо упуцень і актів, вчинених органами самопроголошеної Придністровської республіки на території, фактично контролюваній цими органами, до повного розв'язання придністровського конфлікту» [10]? Вважаємо, що ні. Відомо, що ЄСПЛ відхилив це попереднє заперечення Молдови, аргументувавши це тим, що юридична сила ратифікованої Республікою Молдова Конвенції поширюється на всю її територію, і заявив, що «... Суд не вважає за можливе розглядати вищезазначену заяву як застереження, що допускається Конвенцією, таким чином, її слід вважати недійсною» [11].

Останніми роками юристи-міжнародники неодноразово вказували на те, що ЄСПЛ «дійсно зіткнувся з проблемою, коли наважився перейти від тлумачення і застосування Конвенції до вирішення комплексних проблем міжнародного права» [12, с. 83]. Така проблема, безперечно, постала перед ЄСПЛ і в справі «Катан та інші», рішення в якій, на наш погляд, зачіпає основи сучасного міжнародного права. Заслуговує на особливу увагу проблема оцінки впливу цього рішення на розвиток міжнародного права як такий.

Чи можна вважати, що в міжнародному праві створено прецедент, на підставі якого всі держави, які надають економічну, фінансову підтримку державі-сепаратистці, автоматично нестимуть відповідальність за дії сепаратистських урядів? На наш погляд, на це питання має даватися негативна відповідь. ЄСПЛ створювався для розгляду справ, пов'язаних з тлумаченням і виконанням Конвенції (п. 1 ст. 46), з урахуванням

правил, встановлених в рамках Ради Європи<sup>4</sup> [13, с. 384]. Держави зобов'язалися виконувати рішення Суду в кожній справі, в якій вони є сторонами (ст. 53 Конвенції). Це свідчить про те, що доказова логіка Суду ґрунтується на нормах міжнародного права і формулюється в контексті положень Конвенції. Це також є свідченням того, що у разі необхідності заповнення «білих плям» в міжнародно-правовому регулюванні судді спрямовуватимуть свої правові знання і досвід на оцінку спірної ситуації (скарги) на предмет відповідності конвенційним вимогам<sup>5</sup> [13, с. 386]. Водночас важливо відзначити, що результат такої розумової діяльності може бути різним, а відтак – результат справи також може бути різним.

Рішення у вказаних справах ще раз підтвердили тезу про те, що міжнародне право є «живим організмом», системою, яка здатна пристосовуватися до змінних обставин [14, с. 39].

Авторитетний азербайджанський учений Л.Г. Гусейнов зауважив з цього приводу, що «при встановленні точного нормативного змісту зобов'язань держав у галузі прав людини слід керуватися принципом ефективного (і динамічного) тлумачення, ставлячи на чільне місце мету ефективного захисту прав і свобод людини». При цьому «застосування міжнародними правозахисними органами принципу ефективного тлумачення (особливо – динамічного тлумачення) не виключає еventуального перевищення рамок первісної волі сторін договору» [15, с. 39].

Зрозуміло, що в ситуаціях, подібних до справ «Луїзіду», «Ілашку», «Катан» і багатьох інших, що зачіпають політичні інтереси держав і права людини, завжди виникатиме питання про межі допустимого «динамічного» тлумачення з тим, щоб на виконання Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. сумлінно, відповідно до

---

4 Е.В. Березовська з цього приводу справедливо наголошує, що в актах тлумачення права судових та будь-яких інших органів можуть бути лише роз'яснення змісту норм, що тлумачаться. Створювати ж нові норми вони не правомочні.

5 «Важливо мати на увазі й те, що в процесі роз'яснення норма права немовби проходить крізь свідомість суб'єкта, який здійснює тлумачення, у зв'язку з чим на розуміння і з'ясування її сенсу накладають відбиток його інтелектуальні здібності, ерудованість і особливо професіоналізм. Кваліфіковані юристи (судді) досить швидко і легко усвідомлюють зміст норми, застосовують її до конкретних обставин, що і дістає вияв у судовому правозастосовному акті».



---

звичайного сенсу тлумачити норми Конвенції. Ці межі можуть бути окреслені тільки власне суддями, покликаними бути авторитетними і незалежними фахівцями в галузі міжнародного права. Ігнорувати присутність самопроголошених держав в сучасних умовах неможливо, хоча б з причин того, що:

«Для людей, які проживають на цій території, життя триває. І це життя потрібно зробити більш стерпним ..., воно повинне бути захищеним від влади де-факто, в тому числі від судів; і саме в інтересах мешканців цієї території дії згаданих органів влади ... не можуть суто ігноруватися третіми країнами чи міжнародними організаціями, особливо судами, у тому числі цим [Європейським судом]. Думати інакше означало б зовсім позбавити людей, які мешкають на цій території, всіх їх прав..., це також означало б позбавлення їх навіть мінімального рівня прав, що їм належать» [16].

«Не ігноруватися» – не означає «визнаватися», або тим більше «легітимізуватися». З цього приводу: а) державам та міжнародним організаціям варто відкрито заявити про невизнання легітимності створення та існування тієї чи іншої самопроголошеної держави; б) влада *de facto* зобов'язана забезпечувати порядок на окупованій території; в) держава-спонсор разом з владою *de facto* зобов'язані гарантувати захист цивільному населенню та цивільним об'єктам (навіть якщо держава-спонсор відмовляється від факту підтримки «самопроголошеної держави», проте факт такої підтримки встановлений міжнародними установами). Претенденти на статус суверенного державного утворення повинні знати, що виокремлення можливе лише за згодою материнської держави (а саме, виходячи з положень Конституції та рішення загальнодержавного плебісциту). Будь-яким маніпулюванням положеннями Статуту ООН щодо самовизначення народу у вигляді сецесії бракує правової логіки. «Право народу на самовизначення» гарантувалося міжнародною спільнотою колоніальним народам («Декларація про надання незалежності колоніальним країнам та народам 1960 р.»)<sup>6</sup> [17, с. 55], тоді як з проголошенням незалежності Республікою Палау 1 жовтня 1994 р. колоніальна система перестала існувати.

---

<sup>6</sup> «Група експертів, скликаних комітетом Національних зборів Квебеку (Квебекська комісія), у своєму висновку зазначила, що право на самовизначення залежить від контексту, і різні визначення «народу» призводять до різного застосування права на самовизначення, а також, що сецесія визнається як засіб тільки у випадку деколонізації».

У контексті обговорення проблеми співвідношення принципів самовизначення народів та територіальної цілісності, необхідно звернути увагу на два аспекти.

По-перше, суть концепції «самовизначення» необхідно розуміти не лише (і не насамперед) як «виокремлення», проте як «самостійність», «самоврядування» в контексті збереження своїх етно-національних особливостей. Іншими словами, прагнучи самовизначення, етнос бажає захистити свою ідентичність, яка може полягати в мові, релігії (хоч і не завжди), расі (не завжди), соціально-культурному мисленні. У світі налічується понад 4 тис. етносів, з яких 800 досягли найвищого рівня етнічних спільнот – нації [18]. Чи прагнуть ці 800 етнічних спільнот незалежного існування? Ні. Причиною є економіко-політична недоцільність<sup>7</sup> [19]. Як доказ наведемо результати голосування на референдумі 18 вересня 2014 р. у Шотландії (Велика Британія). Шотландцям комфортно жити в одній державі з англійцями та ірландцями. Свої соціально-культурні права вони реалізують завдяки бережному ставленню до своїх національних традицій та їх підтримки урядом Великої Британії.

По-друге, філософська концепція прав людини завжди базувалася на ідеї про те, що «мої права завершуються там, де починаються права інших». Лідерам «самопроголошених держав» варто пам'ятати цей постулат, посягаючи на життя, честь та гідність людей, на їх майно та інші матеріальні здобутки. Ще у 1928 р. американський професор Н.Д. Хоутен дійшов висновку, що британські та американські суди відмовляються розрізняти визнання урядів *de jure* та визнання урядів *de facto*, вважаючи, що для цілей судового розгляду визнання уряду *de facto* має той самий ефект, що й визнання урядів *de jure* [20, р. 231].

«Самопроголошені держави» не звільняються від необхідності додержання принципів міжнародного права. Ребека Уоллес (*Rebecca M.M. Wallace*) справедливо зауважувала, що на міжнародному рівні невизнання не дає спільноті «*carte blanche*» з тим, щоб вона діяла на власний розсуд, а також що невизнане утворення має ті обов'язки, виконання яких вимагається від неї міжнародною спільнотою [21, с. 76].

---

<sup>7</sup> Розмірковуючи про своє майбутнє, пересічний шотландець насамперед ставив собі запитання: «Як незалежність вплине на мої особисті фінанси? Як незалежність вплине на гроші і економіку? Як незалежність вплине на наше місце у світі?».

Розв'язання міжнародних спорів є вкрай непростою процедурою. Ще складніше, коли йдеться про тимчасово окуповані території та захист на них прав особи. Яким чином захистити людину? Тут необхідно згадати тезу В. Вільсона: «Якщо бажання самовизначення будь-якого народу в світі, ймовірно, вплине на мир у всьому світі або належне взаєморозуміння між народами, це стає справою Ліги Націй» [22, с. 245]. У цьому зв'язку незамінним у справі ініціації проектів щодо забезпечення захисту прав людини на окупованих територіях повинен стати колективний орган, що функціонує під егідою Ради Європи, ОБСЄ, НАТО та ООН. Враховуючи характер прийняття рішень в Раді Безпеки ООН та процедуру голосування в НАТО інші конфігурації побудови такого органу не видаються можливими.

З огляду на це вважаємо за потрібне розпочати роботу щодо формулювання положень проекту Декларації про захист прав людини на тимчасово окупованих територіях (у самопроголошених державах), просування положень якого варто здійснювати за посередництва держав – учасниць Ради Європи та ОБСЄ.

### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. ECtHR. *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [GC]. Judgment of 8 July 2004. Appl. № 48787/99; ECtHR. *Ivanțoc and Others v. Moldova and Russia*. Judgment of 15 November 2011; ECtHR [GC]. *Catan and Others v. Moldova and Russia*. Applications №№ 43370/04, 8252/05 and 18454/06. Judgment of 19 October 2012.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
3. Доповідь Комісії міжнародного права на сайті ООН [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/law/ilc/responsibility.pdf>
4. International Court of Justice. Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). Judgment of 26 February 2007, para. 392.

5. Матеріали справи на сайті Міжнародного суду ООН [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf>
6. *Projet d'articles sur la responsabilite des Etats (1e lecture), commentaire de l'art. 21, Annuaire CDI, 1977, II, 2e partie, p. 28, § 23.* Див. також сайт Міжнародного Комітету Червоного Хреста [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.icrc.org/rus/assets/files/other/6.pdf>
7. Курис П.М. *Международные правонарушения и ответственность государства.* – Вильнюс: Минтис, 1973.
8. Гусейнов Л.Г. *Международная ответственность государств за нарушения прав человека.* – К.: Ин-т государства и права НАН Украины, 2000.
9. Висновки на сайті Всесвітнього руського народного собору [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vrns.ru/analytics/677/#.ULNLM-83uho>
10. *Постанова Парламенту Республіки Молдова про ратифікацію Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також додаткових протоколів до цієї Конвенції від 24 липня 1997 р. / Monitorul Oficial al Republicii Moldova.* – 1997. – № 54–55/502. – 21 серпня.
11. *Рішення Великої Палати про прийнятність скарги № 48787/99, поданої Іліє Ілашку, Александру Лешко, Андрієм Іванцоком та Тудором Петровим-Попою проти Молдови та Росії, Європейський суд з захисту прав людини, 4 липня 2001 р.* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>
12. Бауринг Б. *Постановление Большой Палаты Европейского суда по правам человека по делу «Кононов против Латвии» (17 мая 2010 г.): права ли Российская Федерация в своем понимании соотношения политики и международного права // Международное правосудие.* – 2012. – № 2.
13. Кононенко В.П. *Обычно-правовая природа прецедентного характера решений Европейского суда по правам человека.* – Харьков: Право, 2008.
14. Буткевич О.В. *Міжнародне право ХХІ ст.: утвердження концепції «живого права» // Альманах міжнародного права.* – 2010. – Вып. 2.

15. Гусейнов Л.Г. Международная ответственность государств за нарушения прав человека. – К.: Ин-т государства и права НАН Украины, 2000.
16. Параграф 96 рішення ЄСПЛ у справі «Кіпр проти Туреччини» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ourcourt.ru/practice/feder15/pr15205.htm>
17. Алиев Н.Г. Международное право и Нагорно-Карабахский конфликт. – М.: Вече, 2013. – 176 с.
18. За даними ЮНЕСКО, наведеними в статті «Населення світу» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.geograf.com.ua/human/school-course/385-naselennya-svitu>
19. Scottish independence referendum / Welcome to Gov. UK [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/topical-events/scottish-independence-referendum/about>
20. Houghton N.D. Recognition in International Law // 62 Am. L. Rev. – 1928 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://heinonline.org>
21. International Law: A Student Introduction / By Rebecca M.M. Wallace. – London: Sweet & Maxwell, 1986.
22. Задорожній О.В. Порушення агресивною війною Російської Федерації проти України основних принципів міжнародного права: Монографія. – К.: К.І.С., 2015. – 712 с.



---

---

## **СЕСІЯ VI**

**Право на свободу мирних зібрань  
у контексті статті 11 Конвенції  
про захист прав людини  
і основоположних свобод**

---

---





**Дагмар ВЮНШ,**  
головуючий суддя Вищого адміністративного суду  
землі Рейнланд-Пфальц (Німеччина)

## **Найважливіші рішення Європейського суду з прав людини згідно зі статтею 11 Конвенції (право на мирні зібрання)**

Згідно з ч. 1 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) будь-яка особа має право вільно і мирно збиратись разом з іншими особами. Реалізація права на мирні зібрання може бути обмежена лише за тієї умови, що це передбачено на рівні закону, і потреба в цьому є реальною в демократичному суспільстві, наприклад з огляду на забезпечення публічної безпеки та громадського порядку (ч. 2 речення 1 ст. 11 ЄКПЛ).

Гарантія свободи мирних зібрань стосується колективного вираження думки, а відтак – знаходиться у тісному взаємозв'язку із свободою індивідуального вираження поглядів згідно зі ст. 10 ЄКПЛ, яка так само підпадає під ті самі обмеження.

Для застосування та тлумачення основоположних «комунікативних» прав згідно із правом ЄКПЛ надзвичайної важливості набуває судова практика Європейського суду з прав людини (далі – Суд) як «охоронця» ЄКПЛ. Але обов'язковість його рішень у правових системах різних держав – членів ЄКПЛ є відмінною.

У німецькій правовій системі ЄКПЛ як міжнародно-правовий договір має силу федерального закону. Гарантії ЄКПЛ впливають на тлумачення національного права, а також основоположних прав та принципів правової держави, що закріплені Основним Законом. Таким чином, текст ЄКПЛ та судова практика Суду слугують як допомога при тлумаченні, але за умови, якщо воно не призводить до обмеження захисту основоположних прав, закріплених в Основному Законі. Якщо рішення Суду стосуються зазначених вище питань, то досліджені Судом певні аспекти мають бути враховані національним судом у здійснюваній ним конституційно-правовій оцінці, зокрема з точки зору дотримання принципу пропорційності. Також національний суд повинен здійснити аналіз визначених Судом результатів [1].

Свобода вираження поглядів та свобода зібрань належать до основоположних свобод у демократичному суспільстві. Свобода мирних зібрань є одним із його наріжних каменів [2]. Так само і ЄКПЛ спрямована завдяки, зокрема, судовій практиці Суду на захист та підтримку ідеалів та цінностей демократичного суспільства. Демократія є єдиною політичною моделлю, яка була використана Конвенцією, і таким чином становить собою єдину модель, що відповідатиме вимогам ЄКПЛ.

Найважливішими ознаками демократичного суспільства є плюралізм, толерантність та відкритість настроїв [3]. Дійсне та дієве дотримання свободи мирних зібрань не можуть вважатись вичерпаними лише зобов'язанням держави не втручатись у цю свободу. Суто негативне забезпечення цієї свободи (тобто невтручання) не поєднуюватиметься з метою ст. 11 ЄКПЛ та Конвенцією в цілому. Тобто мають ще існувати й позитивні зобов'язання для того, щоб повноцінно забезпечувати реалізацію цієї свободи. Особливого значення цей аспект набуває для людей, які представляють непопулярні погляди або належать до відповідної меншості [4].

Обмеження свободи зібрань є можливими лише за дотримання дуже вузьких рамок. Під час перевірки того, чи є вони «необхідними в демократичному суспільстві», держави – члени ЄКПЛ отримують певні рамки для розсуду, проте й вони не є необмеженими. Потреба у дотриманні принципу пропорційності вимагає, щоб зазначені в ч. 2 ст. 11 ЄКПЛ цілі таких обмежень (передусім захист публічної безпеки та громадського порядку) завжди порівнювались із забезпеченням вільного висловлення поглядів людьми під час відповідного зібрання [5].

Суд розглядає ст. 11 ЄКПЛ щодо ст. 10 ЄКПЛ як *lex specialis*. Хоча ст. 11 ЄКПЛ, незважаючи на її власне значення та належну їй власну сферу застосування, має розглядатись також у аспекті ст. 10 ЄКПЛ. Захист персональних поглядів, що гарантується ст. 10 ЄКПЛ, також стосується мети свободи мирних зібрань згідно із ст. 11 ЄКПЛ [6].

Наступні приклади із судової практики Суду демонструватимуть надзвичайне значення свободи мирних зібрань для демократичної держави.

---

**1. Організація «Платформа «Лікарі за життя» v. Австрія: Рішення від 21.6.1988 – 10126/82**

Скаржником у цій справі було об'єднання лікарів, яке боролось із абортами і домогалось відповідної законодавчої реформи в Австрії. Для цього воно організувало демонстрації, які, незважаючи на присутність посилених нарядів поліції, завжди зазнавали перешкод з огляду на зустрічні демонстрації супротивників. Об'єднання скаржилось на те, що поліція недостатньо мірою захищало його демонстрації. Австрійський уряд у свою чергу вважав, що ст. 11 ЄКПЛ не передбачає жодного позитивного зобов'язання держави щодо додаткового захисту демонстрацій.

Натомість Суд бачив цю ситуацію по-іншому. Учасники повинні мати можливість провести їх демонстрацію без побоювань зазнати насильницьких дій з боку їх супротивників. Таке побоювання може призводити до того, що об'єднання або інші групи, що обстоюють спільні погляди або інтереси, утримуватимуться від того, щоб відкрито висловлюватись стосовно важливих питань життя у суспільстві. В рамках демократичного суспільства право на протилежну демонстрацію не може мати наслідком те, що вона перешкоджатиме реалізації права на демонстрацію інших осіб. Так само реальна та фактична свобода на мирне зібрання не обмежується суто лише обов'язком держави щодо її невтручання; виключно негативна позиція держави з цього приводу не відповідає меті ст. 11 ЄКПЛ. Вона більше вимагає позитивних дій від держави для того, щоб забезпечувати мирне проходження демонстрацій.

Суд залишив за державами – членами ЄКПЛ досить широкі рамки для розсуду під час вибору ними заходів, яких вони мають вжити на дотримання такої його позиції. У зазначеній справі він виходив з того, що австрійські державні органи повинні були вжити відповідних прийнятних заходів.

**2. Станков та об'єднана македонська організація «Ілінден» v. Болгарія: Рішення від 2.10.2001 – 29225/95**

Скаржник 1, пан Станков, є головою в організації – скаржниці 2, яка мала на меті об'єднати македонців, які мешкають у Болгарії, та домогатися визнання македонської меншини в Болгарії. Зібрання були заборонені з тим обґрунтуванням, що вони мають сепаратистське спрямування.

У цьому разі Суд підтвердив порушення ст. 11 ЄКПЛ. Той факт, що певна група осіб вимагає автономії або відокремлення частини території, не може бути сам по собі виправданням для заборони зібрань. У демократичному суспільстві, що спирається на принципи правової держави, навіть тим політичним ідеям, що спрямовані на зміну існуючого порядку, проте реалізація яких відбувається за допомогою мирних засобів, повинна надаватись можливість бути поширюваними, наприклад за допомогою демонстрацій.

### **3. Баррако v. Франція: Рішення від 5.3.2009 – 31684/05**

Скаржник як водій вантажівки взяв участь в «Операції черепашої швидкості», що була організована об'єднанням профспілок водіїв вантажівок: 17 водіїв рухались вдень колоною автобаном у надповільному темпі, значно затримуючи таким чином рух – на кілька годин, а частково рух мав припинитися зовсім. За перешкоджання транспортному руху щодо скаржника було ухвалено вирок про позбавлення волі на строк три місяці та сплату штрафу у розмірі 1 500 євро.

Суд дійшов висновку, що в цьому разі кримінально-правове покарання не порушило ст. 11 ЄКПЛ. Повна блокада транспортного руху явно виходить за межі суто перешкоджання руху, що зазвичай має місце під час проведення майже будь-якої демонстрації в публічних місцях.

### **4. Алексєєв v. Росія: Рішення від 21.10.2010 – 4916/07, 25924/08, 14599/09**

Скаржник намагався організувати в Москві «Гей-Прайд» парад. Офіційні органи міста заборонили зібрання, оскільки у зв'язку з численними протестами, в тому числі православної церкви, виникла загроза безпеці учасників та забезпеченню громадського порядку з огляду на можливість зіткнень між демонстрантами та їх супротивниками.

Суд виходив з того, що ст. 11 ЄКПЛ була порушена [7]. Він наголосив, що як він уже зазначав у попередніх своїх рішеннях, свобода зібрань захищає також і ті демонстрації, що не подобаються людям, якщо вони не погоджуються із проголошуваними на них ідеями та переконаннями. Учасники повинні мати змогу провести таку демонстрацію без

---

побоювань, що їх супротивники діятимуть проти них із застосуванням сили. Тому держави – учасниці ЄКПЛ повинні вживати відповідних заходів з тим, щоб дати можливість провести мирну та правомірну демонстрацію. Якщо виникає серйозна загроза у вигляді насильницьких дій з боку учасників зустрічної демонстрації, Суд надає державним органам досить широкі рамки для вибору відповідних запобіжних заходів. Натомість суто ризик насильницьких зустрічних демонстрацій розглядається ним як недостатня підстава для заборони відповідної демонстрації.

Під час вивчення фактів конкретної справи державні органи повинні точно оцінити можливий обсяг перешкод для того, щоб визначити засоби, необхідні для запобігання зіткненням із застосуванням сили. Суд дійшов висновку, що державні органи в випадку участі майже 100 учасників зустрічної демонстрації не здійснили достатньо виваженої оцінки загрози для безпеки учасників відповідного заходу та для забезпечення громадського порядку. Якщо будь-яка можливість напруження та активного обміну словами між протилежними групами під час демонстрації призводитиме до її заборони, то суспільство не матиме більше можливостей чути відмінні позиції у питаннях, що не сприймаються представниками більшості.

Суд звернув увагу на ту обставину, що у цій справі ризику для безпеки взагалі були другорядними для державних органів. В основу їх рішень покладалися передусім міркування публічної моралі. Визначальним стало уявлення про те, що такі заходи мають бути заборонені з огляду на те, що підтримка гомосексуальності не відповідає релігійним переконанням та моральним цінностям більшості.

Усі заходи, які у такий спосіб втручаються в свободу зібрань та висловлення поглядів, безвідносно від того, наскільки шокуючими та неприйнятними є окремі переконання або висловлювання для державних органів, «роблять демократії погану послугу», – як про це висловився Суд, – і навіть їй загрожують. Реалізація прав з боку групи меншості не може ставитися в залежність від згоди з боку більшості. Якщо б так було, то право на свободу релігійних переконань, на свободу висловлення поглядів та на свободу зібрань перетворилося б лише на теоретичну можливість і не сприймалося б як практичне та дієве право.

**5. «S» та «G» v. Німеччина: Рішення від 1.12.2011 – 8080/08, 8577/08**

З 6 по 8 червня 2007 р. в Німеччині відбувалася зустріч на найвищому рівні президентів та глав урядів держав «Великої Вісімки». Вже 2 червня відбулись численні демонстрації з застосуванням сили з боку супротивників глобалізації. Під час проведення зустрічі, з метою запобігання загрозам, були взяті під варту понад 1000 осіб. Скаржники у справі також бажали взяти участь у відповідних зібраннях і були проконтрольовані 3 червня поліцією неподалік від місця зазначених подій. Під час контролю службовці поліції знайшли у них транспаранти із написами «Freedom for all prisoners» («Свободу всім ув'язненим») та «Free all pow» («Звільніть усіх зараз»). Одразу після цього скаржники були взяті під варту. Службовці поліції та окружний суд, який видав розпорядження про тримання скаржників під вартою до 9 червня, виходили з того, що скаржники мають намір закликати інших осіб до звільнення тих, хто був затриманий у зв'язку із протестами проти проведення зустрічі «Великої Вісімки».

Суд визнав наявність порушення ст. 11 ЄКПЛ. Він наголосив, що лише мирні зібрання підпадають під сферу захисту зазначеної статті. Лише та обставина, що поліція зважає на те, що до мирної демонстрації приєднуються екстремісти з намірами здійснювати насильницькі дії, не повинна обов'язково мати наслідком те, що така демонстрація втрачає гарантований ст. 11 ЄКПЛ захист. Суд у цій справі не побачив жодних натяків на те, що скаржники намагались взяти участь у демонстрації проти зустрічі «Великої Вісімки» з намірами здійснювати насильницькі дії. На переконання Суду, вони також не мали намірів самостійно та із застосуванням сили звільняти затриманих або закликати до таких дій інших учасників. Більш того, їх протест був спрямований проти численних затримань саме з тією метою, щоб ці затримання припинились. У зв'язку з тим, що від самих скаржників не виходило жодної загрози, вони неправомірно перебували кілька днів під вартою.

**6. Гюн та інші v. Туреччина: Рішення від 16.6.2013 – 8029/07**

У випадку цих скаржників йдеться про громадян Туреччини, які є членами партії, що має ліве політичне спрямування та є дружньою до курдів, а саме колишньої «Демократичної народної партії» (*Demokratik Halk Partisi*). Щодо організованого нею зібрання з нагоди річниці

---

арешту керівника РКК Абдулли Очолана було прийняте рішення про заборону. Але зібрання все одно відбулось, навіть після вимоги поліції розійтись. Частина учасників – у цьому випадку не скаржників – почала застосовувати силу, підпалила шини і перешкоджала пожежникам загасити пожежу. В поліцейських кидали каміння, кілька з них зазнали поранень. Скаржники були покарані позбавленням волі на строк півтора роки та штрафом, оскільки вони очолювали демонстрацію і не виконували вимог поліції щодо її припинення.

Суд підтвердив порушення ст. 11 ЄКПЛ. Скаржники не мали намірів застосовувати силу; вони також не закликали до насильства та до порушення порядку. Та обставина, що екстремісти або хулігани, які не були членами «Демократичної народної партії», долучились до демонстрації і здійснили насильницькі дії, не обмежує свободу скаржників на зібрання. Суд особливо наголосив на тяжкості покарання. Воно вважалось ним настільки надмірним, що розглядалось як таке, що здатне спонукати будь-яку особу, яка є членом організації або політичної партії, утримуватись з побоювань бути покараною від реалізації права на демонстрацію згідно зі ст. 11 ЄКПЛ. Мирна демонстрація принципово не повинна ставитись в залежність від загрози покарання, зокрема, в разі мирного поведження не можна загрозувати позбавленням волі.

## **Висновки**

Суд на підставі розуміння ним значення свободи висловлення поглядів та свободи зібрань створює єдині високі стандарти для держав – членів ЄКПЛ. Він розвиває право на зібрання до рівня права меншості (насамперед) забезпечити собі можливість бути почутою, навіть якщо її переконання не співпадають із уявленнями більшості. Заборона зібрань можлива лише за умови дотримання дуже вузьких рамок, а саме якщо це конче потрібно в демократичному суспільстві. Навіть якщо Суд при цьому визнає за державами – членами ЄКПЛ можливість встановлення рамок для розсуду, його рішення чітко свідчать про те, наскільки прискіпливо Суд перевіряє їх дії, а також досліджує заявлені ними підстави для обмежувальних дій. Таким чином, можна зазначити, що встановлення рамок для розсуду не повинно розглядатись державами як «зелене світло» для заборони зібрань. Державні органи повинні надавати мирним учасникам демонстрацій принципову можливість збиратися, навіть якщо

очікується проведення демонстрації супротивників із застосуванням сили. Навіть за такої ситуації не можна спекулювати наявністю загрози для публічної безпеки та громадського порядку.

За таких рішень Європейського суду з прав людини свобода мирних зібрань знаходиться в надійних руках.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Див. BVerfG, Beschluss vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307; BVerwG, Beschluss vom 23.6.2010 – 3 B 89.09, RdL 2010, 260.
2. EGMR, Urteil 5.3.2009 – 31684/05 – *Baracco v. Frankreich*.
3. Див., зокрема, EGMR, Urteil 21.10.2010 – 4916/07, 25924/08, 14599/09 – *Alekseyev v. Russland*.
4. Там само.
5. EGMR, Urteil 5.3.2009 – 31684/05 – *Baracco v. Frankreich*.
6. Там само.
7. Див. також EGMR, Urteil vom 3.5.2007 – 1543/06 – *Baczkowski u.a. v. Polen*.



---

**Дмитро ТРЕТЬЯКОВ,**  
юрист Секретаріату Європейського суду  
з прав людини,  
магістр європейських наук,  
магістр з прав людини

## **Свобода мирних зібрань в Україні в аспекті рішень Європейського суду з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України»<sup>8</sup>**

Практика Європейського суду з прав людини (далі – Суд) за ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) у справах проти України не є широкою. Щодо права на свободу мирних зібрань, на сьогодні проголошені та набули статусу остаточних лише рішення Суду у двох справах: «Веренцов проти України» [1] та «Шмушкович проти України» [2]. Тому зосереджуся саме на цих справах, особливо з огляду на те, що вони досі викликають досить жваві дискусії. Я спробую викласти свою особисту точку зору щодо того, якими я бачу перспективи поліпшення захисту права на свободу мирних зібрань в аспекті вищезгаданих рішень.

Насамперед варто нагадати фактичні обставини обох справ.

У справі «Веренцов проти України» заявник від імені місцевої громадської правозахисної організації «Вартові закону» повідомив міську владу Львова про намір проводити щотижневі пікетування приміщення обласної прокуратури з метою привернути увагу до питання корупції в цих органах. Виконавчий комітет Львівської міської ради звернувся до Львівського окружного адміністративного суду з позовом щодо заборони пікетування, оголошеного заявником. Суд прийняв позов до розгляду і зрештою задовольнив його, проте ще до винесення такого рішення співробітники міліції завадили пікетувальникам проводити свою акцію і намагалися затримати заявника. Згодом співробітники міліції склали протоколи про вчинення заявником адміністративних правопорушень,

---

<sup>8</sup> Викладені думки є особистою точкою зору автора і не відображають офіційну позицію Суду та Ради Європи

на підставі яких Галицький районний суд м. Львова визнав заявника винним у злісній непокорі законним вимогам працівників міліції та в порушенні порядку організації та проведення пікетування. Суд зазначив, що заявник провів вуличний похід без відповідного дозволу Львівської міської ради та не реагував на законні вимоги працівників міліції щодо припинення порушення громадського порядку. Він також відмовився пройти до відділення міліції. Суд призначив заявникові покарання у вигляді трьох діб адміністративного арешту.

Відбувши покарання, заявник оскаржив вищезгадану постанову районного суду, зазначаючи, що за ст. 39 Конституції України демонстрації можуть проводитись за умови сповіщення державних органів, а обмеження реалізації цього права можуть встановлюватись тільки судом. На момент проведення акції такої судової заборони не існувало. Він також стверджував, зокрема, що вимога щодо повідомлення про захід за два дні, яка встановлювалася Положенням про порядок організації у місті Львові зібрань, мітингів, пікетувань, вуличних походів і демонстрацій, не мала законних підстав, оскільки Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 р. зазначив, що порядок такого сповіщення мав бути предметом законодавчого регулювання. Апеляційний суд відхилив цю скаргу заявника, не відповівши нічого стосовно вищезгаданих аргументів.

У справі «Шмушкович проти України» заявник, діючи від імені громадської молодіжної організації «Зеленка», віце-президентом якої він був, повідомив міську владу Одеси про намір провести пікет перед будівлею Одеської міськради з метою виголошення вимоги завершити будівництво житлових будинків, замовником якого було Управління капітального будівництва Одеської міської ради. Пікет планувалося провести через два дні. Одеська міська рада повідомила заявника про те, що проведення пікету з попередженням у такий короткий строк вважатиметься незаконним. Вона посилалася на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який передбачав сповіщення за десять днів до проведення відповідного мітингу. Вона також зазначила, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 р. постановив, що організатори мирних зібрань повинні заздалегідь сповіщати органи влади про свій намір

---

проводити мітинг. Також вказувалося, що в Україні ще не прийнято закон щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а Указ 1988 р. досі залишається чинним. Заявнику було повідомлено, що несвоєчасне сповіщення про пікет може розцінюватися як порушення порядку проведення мітингів відповідно до п. 2 Указу 1988 р., а відповідальна за це особа нестиме адміністративну відповідальність за ст. 185-1 КпАП. Незважаючи на таке попередження, пікет було проведено, як і планувалося. Порушень громадського порядку під час пікету не було.

Через два тижні співробітниками міліції у присутності заявника було складено протокол про порушення ним порядку організації мирного зібрання. Матеріали справи було передано до Приморського районного суду м. Одеси, який встановив, що заявник порушив громадський порядок, завчасно не повідомивши Одеську міську раду про організований ним пікет, визнав заявника винним у порушенні порядку організації та проведення мітингів та демонстрацій, але обмежився штрафом. Заявник оскаржив це рішення, стверджуючи, що Указ 1988 р., на який посилався у своєму рішенні суд першої інстанції, не був чинним та суперечив Конституції України. Зокрема, він зазначив, що Указом 1988 р. передбачалося, що особи, які бажають провести мирне зібрання, мають отримати дозвіл, тоді як Конституцією передбачено, що органи влади необхідно лише повідомляти про намір провести таке зібрання. Більш того, ст. 92 Конституції України передбачалося, що гарантії прав людини мають закріплюватися виключно законами, ст. 39 Конституції України встановлено, що обмеження права на мирні зібрання можуть встановлюватися лише законом, натомість Указ 1988 р. не має статусу закону України. Він також зазначив, що на час проведення пікету не було жодного судового рішення, яким би цей пікет заборонявся, як того вимагає ст. 39 Конституції України. Апеляційний суд відхилив скаргу заявника.

Першою Суд розглядав справу Веренцова. Встановивши, що покарання заявника за організацію та проведення мирної демонстрації становило втручання у його право на свободу мирних зібрань, Суд перейшов до тесту на відповідність такого втручання ст. 11 Конвенції, тобто перевірки того, чи таке втручання «встановлено законом», чи переслідує воно одну або кілька легітимних цілей, зазначених у п. 2 ст. 11 Конвенції, та чи є воно «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення такої цілі або цілей.

Суд почав перевірку із питання законності втручання і нагадав, що вислів «встановлено законом» у ст. 11 Конвенції вимагає не лише наявності певного підґрунтя для втручання у національному законодавстві, а й певної якості такого закону, який має бути доступним та передбачуваним. Заявника притягли до відповідальності, зокрема, за порушення порядку організації та проведення демонстрацій на підставі ст. 185-1 КпАП. Суд дійшов висновку про те, що втручання у право заявника мало підстави за національним законодавством, та що Кодекс був доступним. Після цього Суд зосередився на тому, чи було застосування згаданого положення Кодексу передбачуваним.

Проаналізувавши чинне законодавство, судову практику та матеріали українських та міжнародних установ та організацій, Суд дійшов висновку про те, що немає єдиної точки зору щодо існування чіткого й передбачуваного порядку організації та проведення мирних демонстрацій в Україні. На думку Суду, Указ 1988 р. не міг вважатися належним законом ані за своїм статусом, ані за змістом своїх положень. Суд далі зазначив, що Конституція України передбачає певні загальні правила щодо можливих обмежень свободи зібрань, але ці правила вимагають подальшого розвитку у національному законодавстві. Натомість Верховною Радою України не було прийнято жодного закону, який би регулював порядок проведення мирних демонстрацій, хоча ст. 39 та ст. 92 Конституції України чітко вимагають того, щоб такий порядок встановлювався законом, тобто актом парламенту України. Таким чином, Суд дійшов висновку, що втручання у право заявника на свободу мирних зібрань не було встановлено законом.

Оскільки Суд констатував, що порушення ст. 11 Конвенції відбулося через наявність законодавчої прогалини щодо регулювання свободи зібрань, яка існувала в законодавстві України протягом більш ніж двох десятиліть, він наголосив на необхідності невідкладно реформувати законодавство та адміністративну практику України для приведення їх у відповідність із висновками Суду, викладеними у цьому рішенні, а також вимогами ст. 11 Конвенції.

У справі Шмушковича Суд спирався вже на рішення у справі Веренцова і дійшов аналогічного висновку щодо порушення ст. 11 Конвенції.

---

Слід зазначити, що ці дві справи досить вдало доповнюють одна одну щодо розмаїття поглядів та підходів до питання проведення мирних зібрань в Україні. Крім того, оскільки в справі Шмушковича від України брав участь нинішній суддя Конституційного Суду України – пан С. Шевчук, погляд на згадане питання було доповнено ще й його Окремою думкою. Він не погодився із висновками Суду щодо необхідності законодавчого регулювання порядку проведення мирних зібрань, вважаючи, що суди можуть застосовувати ст. 39 Конституції України як норму прямої дії, а будь-які судові помилки в цій сфері можуть бути виправлені вищими судами. Він також наголосив, що рішення щодо прийняття спеціального закону або щодо того, щоб дозволити питанню розвиватися в межах судової практики, знаходиться у делікатній сфері вибору національної правової політики.

Зафіксована у рішеннях відсутність закону, на підставі якого право на мирне зібрання могло б обмежуватися в Україні, та Окрема думка пана Шевчука щодо того, чи необхідно таку законодавчу прогалину заповнювати, зробили свій внесок у триваючу дискусію про те, яким чином краще гарантувати право на мирні зібрання на національному рівні.

Дискусія триває, і я спробую у цій доповіді поділитися деякими міркуваннями з цього приводу.

Отже, по-перше, чи може Суд розглядати особливості правових систем держав-членів та робити свої висновки?

Звісно, роль Суду в захисті прав людини є допоміжною, субсидіарною до ролі національних органів, і Суд визнає за національними органами першочергове право тлумачення національного законодавства. Однак Суд залишає за собою право на власний аналіз, коли цього потребують обставини справи. Справді, виникають ситуації, коли Суд має аналізувати національне законодавство і розуміти правову систему країни, аби вирішувати питання щодо прийнятності та суті справ за Конвенцією.

Одним з численних прикладів необхідності такого власного аналізу національного права може слугувати рішення у справі «Масюченко проти України» [3]. Ця справа, до речі, стосувалася саме адміністративного

судочинства. Факти справи досить прості. Пан Масюченко, військовий пенсіонер, звернувся до суду, оскаржуючи відмову військкомату перерахувати його пенсію. Суд першої інстанції задовольнив його вимоги, але апеляційний суд скасував рішення суду першої інстанції та відмовив заявнику. До Вищого адміністративного суду України заявник не звернувся, хоча національне законодавство передбачало касаційне оскарження для такої категорії справ. Заявник поскаржився до Суду, зокрема, й на те, що він фактично був позбавлений можливості касаційного оскарження через те, що існувала постанова Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 р. № 4 «Про окремі питання застосування судами України законодавства про пенсійне забезпечення військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби), осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», яка розтлумачувала, як саме суди мають вирішувати такі категорії справ, і таке тлумачення було не на його користь.

Аргументація заявника не була позбавлена сенсу, оскільки існує практика щодо Сполученого Королівства, за якою певні види оскарження можуть визнаватися зайвими за обставин конкретної справи. Наприклад, у справі «Сальванейгам проти Сполученого Королівства» [4] заявниця не оскаржила судові рішення в своїй справі до Палати Лордів, оскільки адвокати запевнили її, що така скарга не матиме шансів на успіх. Уряд вважав, що заявниця все одно мала звернутися із скаргою до Палати Лордів, і не зробивши цього, не вичерпала національних засобів захисту, як того вимагає Конвенція. Суд у цьому випадку вирішив, що заявниця не мала звертатися до Палати Лордів, оскільки за практикою Суду, в умовах, коли адвокат радить заявникові, що його скарга не матиме шансів на успіх, така скарга не є ефективним засобом захисту.

Натомість у справі Масюченка Суд зазначив, що після 1 вересня 2005 р. – дати набуття чинності КАС України – Вищий адміністративний суд України став останньою судовою інстанцією в адміністративному провадженні. Заявнику було відомо про можливість подати касаційну скаргу, і це також зазначалося в тексті рішення апеляційного суду. Однак він вирішив не подавати касаційну скаргу через наявність вищезгаданої постанови Пленуму Верховного Суду України, яка тлумачила закон не на його користь, і яку він вважав обов'язковою для адміністративних судів, у тому числі Вищого адміністративного суду України.

Однак, проаналізувавши відповідні положення Закону України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України», Суд вирішив, що практичні рекомендації Верховного Суду України слугували лише покажчиками судової практики і мали лише рекомендаційний характер для судів та юристів. Такі рекомендації (постанови) не були *stare decisis* чи класичним прецедентом за своєю природою, оскільки Закон не вимагав від судів спиратися у свої рішеннях на постанови Пленуму Верховного Суду України, і вони могли ігнорувати аргументацію таких постанов та застосовувати власну правову аргументацію у конкретній справі, що знаходилася на їхньому розгляді. Таким чином, рекомендації не встановлювали абсолютної правової норми та не були безпосереднім обов'язковим прецедентом для майбутніх схожих справ. В аспекті цього Суд вирішив, що існування постанови Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 р. № 4 не обмежувало неналежним чином доступ заявника до касаційного суду.

З огляду на розуміння правової системи нашої держави саме як системи континентального права висновок Суду у справах за ст. 11 про необхідність саме законодавчого врегулювання цього питання не виглядає дивним. До того ж, власне Суд, говорячи про «закон» в контексті Конвенції, тлумачить його досить широко і самостійно, враховуючи особливості правових систем. Тому «закон» у розумінні Конвенції може бути як писаним, так і неписаним, а також охоплювати підзаконні акти та норми міжнародного права [5]. Зокрема, у справі «Санді Таймз проти Сполученого Королівства» [6] Суд зазначив, що слово «закон» у виразі «встановлено законом» охоплює не тільки писані закони, а й неписане право. Він наголосив, що інше тлумачення суперечило б намірам укладачів Конвенції та фактично позбавляло б державу, яка є стороною Конвенції та в якій діє спільне право<sup>9</sup> (*common law*), захисту за п. 2 ст. 10 Конвенції. Отже, з точки зору Конвенції, регулювання певних правових відносин через судову практику допускається, якщо ця практика є прецедентною, а відтак – передбачуваною.

---

<sup>9</sup> Я вважаю за потрібне вказати на хибний, як на мене, переклад виразу «*common law*» як «загальне право». Скоріш за все, це невдала калька з російської, де слово «общее» може означати як «загальне», так і «спільне». За змістом та за походженням вислову «*common law*», а також орієнтуючись на його переклад іншими мовами (французьке *droit commun*, польське *prawo wspólne*), вважаю більш коректним передавати термін «*common law*» українською як «спільне право».

Тут слід повернутися до аргументу щодо прямої дії конституційних норм, зокрема норми ст. 39 Конституції України. Чи достатньо врегульованою є процедура обмеження права на свободу мирних зібрань у власне Конституції України? Відповідь на це питання, скоріш за все, негативна. Насправді, ніхто не ставить під сумнів те, що право на свободу мирних зібрань існує навіть за відсутності його подальшого врегулювання. Водночас ніхто не заперечує того, що потрібними видаються дії щодо розробки практики застосування ст. 39 Конституції України. Необхідність подальшого регулювання також підкріплюється тим, що зазначене право не є абсолютним і може обмежуватися в інтересах інших осіб або в інтересах суспільства. При цьому державні органи покликані, з одного боку, уникати невинновданого чи свавільного втручання у згадане право, а з іншого – зобов'язані забезпечувати це саме право і захищати його від незаконних дій третіх осіб. Це так звані позитивні зобов'язання за ст. 11 Конвенції, які Суд докладно розглянув у справі «Організація «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» [7], де заявники скаржилися на те, що держава не захистила належним чином їхнє право на проведення мирного зібрання. В справі «Чернега та інші проти України» (заява № 74768/10), яка знаходиться на розгляді Суду, одне з питань до уряду стосувалося стверджуваної бездіяльності міліції в захисті прав заявників на мирний протест.

Розбіжності поглядів починаються при обговоренні шляхів урегулювання питань, пов'язаних із реалізацією права на свободу мирних зібрань. Одні вважають, що це має відбуватися через напрацювання відповідної практики національними судами, інші – що це має зробити законодавець через прийняття відповідного нормативно-правового акту. Розбіжності існують навіть у читанні власне норми Конституції України про те, що *«обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону»*. Дійсно, формулювання дозволяє подвійне тлумачення щодо того, що саме має містити такий закон: підстави для обмежень чи лише процесуальні питання розгляду судами такої категорії справ.

На користь прийняття саме акту парламенту можна навести такі аргументи. Стаття 39 Конституції, як і деякі інші її статті, певною мірою мали за зразок відповідні положення Конвенції. Стаття 11 Конвенції, зокрема, зазначає, що здійснення гарантованих нею прав *«не підлягає*



---

*жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом». Звісно, формулювання статті Конвенції більш чітке, й ніколи не викликало жодних сумнівів те, що обмеження мають ґрунтуватися на законі. Якщо проводити аналогії, можна допустити, що розробники Конституції України мали такий самий намір.*

Існує також згадуване вище Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання, в якому зазначається, що «визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання».

Врешті-решт, саме шляхом прийняття окремого закону регулювалися питання реалізації інших прав, гарантованих Конституцією України (прикладом є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»). Кілька законопроектів про свободу мирних зібрань подавалися на розгляд Верховної Ради України.

Інша правова позиція полягає в тому, що суди мають самостійно вирішувати питання реалізації прав на свободу мирних зібрань. Як ми бачили, такий підхід може цілком влаштувати Суд, за умови, що судова практика відповідатиме критеріям, що вимагаються від «закону» у сенсі ст. 11 Конвенції, про що я вже зазначав вище.

Якщо розуміти положення ч. 2 ст. 39 Конституції України так, що потрібен лише закон, який передбачатиме процедуру, за якою суди обмежуватимуть реалізацію права на мирні зібрання, то навіть такої спеціальної процедури на сьогодні не існує. Натомість існує ст. 6 Конституції України, якою передбачено, що органи влади діють у межах свої повноважень; відповідно, якщо ми хочемо, аби суди самостійно вирішували питання обмеження права на свободу мирних зібрань, ми маємо передбачити це у законодавстві.

Щодо можливості оскарження встановленого судом обмеження, тут також повноваження суду кожного рівня мають бути чітко виписані в законодавстві, оскільки відхід від визначеної в законі процедури сам по

собі може призводити до порушення гарантованих Конвенцією прав. Варто згадати справу «Сокуренко та Стригун проти України» [8], де Суд визнав, що перевищивши свої повноваження, які були чітко викладені у Господарському процесуальному кодексі, Верховний Суд України не міг вважатися «судом, встановленим законом», а отже, було порушено ст. 6 Конвенції.

Нарешті, постає питання про те, чи може взагалі оскарження судових обмежень та заборон вважатися ефективним засобом захисту з огляду на важливість чинника часу для цієї категорії справ? Так, у справі «Бончковські та інші проти Польщі» [9] заявники провели кілька мирних зібрань незважаючи на офіційну заборону місцевої влади. Суд зазначив, що проводячи мирні зібрання за таких обставин, заявники ризикували. Зібрання проводились за відсутності презумпції законності, а така презумпція, на думку Суду, була ключовим аспектом ефективного та безперешкодного здійснення свободи зібрання. Заборона на проведення заходу мала «охолоджуючий ефект» на організаторів та демотивувала частину потенційних учасників. Те, що рішення про заборону були пізніше скасовані як необґрунтовані та незаконні, не робило процедуру оскарження ефективним засобом захисту, оскільки скасування відбулося вже після того, як ці мирні зібрання були проведені.

Це також стосується ситуації з покаранням за порушення порядку проведення демонстрацій на кшталт тієї, в якій опинився пан Веренцов. Як я вже згадував, його було покарано трьома днями адміністративного арешту, і він оскаржив таке рішення вже після того, як відбув покарання. Ту можна провести аналогію із справою «Швидка проти України» [10], в якій апеляційне оскарження не зупиняло виконання рішення про адміністративний арешт заявниці, а перегляд судом апеляційної інстанції відбувся вже після того, як заявниця відбула призначене судом покарання. В цій справі Суд зазначив, що є незрозумілим, як перегляд на цій стадії міг ефективно виправити недоліки рішення суду нижчої інстанції. Хоча в разі скасування оскаржуваного рішення суду першої інстанції заявниця могла вимагати виплати їй відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди, такий ретроспективний та винятково компенсаторний засіб юридичного захисту не міг, з точки зору Суду, вважатися заміною права на перегляд, закріпленого у ст. 2 Протоколу № 7 до Конвенції.

Із зазначених справ можна зробити висновок про те, що оскарження встановлених судом обмежень на реалізацію права на мирні зібрання має відбуватися в стислі терміни, що робить проблематичним трирівневий розгляд справ такої категорії та, відповідно, залучення до цього процесу Вищого адміністративного суду України як ланки звичайної касаційної процедури оскарження. При тому, що за такого розвитку подій саме Вищий адміністративний суд України мав би узагальнювати та уніфікувати практику нижчих судів в цій сфері. Крім того, залишається відкритим питання про те, чи може таке узагальнення судової практики отримати силу прецеденту та мати обов'язковий характер для судів першої інстанції та апеляційних судів.

Іншим шляхом, звісно, стало б запровадження справжньої системи прецедентного права, але такий підхід також викликає багато запитань, насамперед через відсутність будь-якого досвіду у цій сфері як у судів, так і у інших органів влади. Таке запровадження також потребувало б значного часу на навчання та напрацювання прецедентів, так само як і необхідності суттєвого законодавчого забезпечення такої кардинальної реформи.

Наскільки така суттєва зміна є потрібною і своєчасною? Питання залишається відкритим.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. *Vyerentsov v. Ukraine*, № 20372/11, 11 April 2013.
2. *Shmushkovych v. Ukraine*, № 3276/10, 14 November 2013.
3. *Masyuchenko v. Ukraine* (dec.), № 22138/07, 27 January 2009.
4. *Selvanayagam v. the United Kingdom* (dec.), № 57981/00, 12 December 2002.
5. Harris, O'Boyle & Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights* (3rd edn); David Harris, Michael O'Boyle, Edward Bates, and Carla Buckley; Oxford University Press, 2014, p. 649.

6. *Selvanayagam v. the United Kingdom* (dec.), № 57981/00, 12 December 2002.
7. *Plattform «Ärzte für das Leben» v. Austria*, 21 June 1988, Series A № 139.
8. *Sokurenko and Strygun v. Ukraine*, №№ 29458/04 and 29465/04, 20 July 2006.
9. *Bączkowski and Others v. Poland*, № 1543/06, 3 May 2007.
10. *Shvydka v. Ukraine*, № 17888/12, 30 October 2014.

**Михайло СМОКОВИЧ,**  
заступник Голови Вищого адміністративного суду України,  
секретар Пленуму ВАСУ,  
вчений секретар Науково-консультативної ради  
при Вищому адміністративному суді України,  
кандидат юридичних наук

## **Проблеми забезпечення права на свободу мирних зібрань в Україні**

Право на мирні зібрання є центральним елементом функціонування демократичних систем, тісно пов'язаним з іншими основоположними принципами демократії та плюралізму, такими як свобода вираження поглядів та свобода об'єднань.

Зібрання громадян набувають особливо важливого значення та актуальності в часи політичного напруження або в періоди, коли громадяни вимагають соціальних змін. Демонстрації та протести часто використовуються політичними групами під час різноманітних акцій та зазвичай стають важливою складовою виборчих кампаній. Вони також можуть бути важливим засобом заклику до соціальних змін, якщо інші інституційні механізми для їх реалізації стають недоступними [1].

Отже, забезпечення свободи мирних зібрань слід розглядати як важливу гарантію участі громадян в управлінні справами демократичної держави.

### **I. Закріплення права на мирні зібрання у міжнародному праві**

Право на мирні зібрання закріплене в низці міжнародних документів у сфері прав людини, а саме:

- у Загальній декларації прав людини (ст. 20);
- у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (ст. 21);
- в Американській конвенції з прав людини 1969 р. (ст. 15);
- у Конвенції Співдружності Незалежних Держав про права та основні свободи людини 1995 р. (ст. 12);
- у Копенгагенському документі ОБСЄ (п. 9.2);
- у Керівних принципах зі свободи мирних зібрань, розроблених ОБСЄ.

Право на свободу мирних зібрань визнається не лише за дорослими громадянами, а й за дітьми, що закріплено в Конвенції ООН про права дитини 1989 р. (ст. 15). Проте основним інструментом гарантування цього права в контексті судового захисту прав людини в Європі стала **ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод**, в якій визначено, що кожен має право на свободу мирних зібрань. Здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки.

Крім того, з огляду на ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» до джерел права в Україні належать також рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), тобто вони мають обов'язковий характер для українських судів під час відправлення правосуддя. Зазначений обов'язок дістав подальшого розвитку в КАС України, згідно з ч. 2 ст. 8 якого «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини». Наведе положення є надзвичайно важливим, оскільки саме адміністративні суди уповноважені приймати рішення про заборону реалізації права на свободу мирних зібрань, ураховуючи при цьому практику ЄСПЛ.

## **II. Закріплення права на мирні зібрання в українському законодавстві**

Стосовно вітчизняної нормативно-правової бази, що регулює право на мирні зібрання, мусимо констатувати, що вона є неповною та недосконалою.

Основним положенням про здійснення мирних зібрань є ст. 39 Конституції України. Крім норми Основного Закону, порядок реалізації права на мирні зібрання регламентується чинними нормами Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який морально і нормативно застарів та не відповідає сучасним реаліям, а відтак – не підлягає застосуванню. Деякі положення щодо порядку проведення мирних зібрань містить Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання.

Утім зазначених вище нормативно-правових актів недостатньо для створення правового поля високої якості в цій сфері. Відповідно до ст. 92 Конституції України права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод мають визначатися виключно законами України. Отже, вирішити проблему неврегульованості питання мирних заходів політичного характеру має спеціальний закон. Про необхідність прийняття відповідного закону в Україні неодноразово наголошував Європейський суд з прав людини, але незважаючи на чималу кількість законопроектів, що знаходяться у Верховній Раді, Україна досі залишається без законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з мирними зібраннями. Складається враження, що влада суто не бажає зв'язувати себе чіткою регламентацією правил у цій сфері суспільних відносин.

Аналіз існуючих законопроектів [2] дозволяє виокремити питання, що становлять собою проблеми в контексті законодавчого врегулювання.

### **1. Питання щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання**

Законодавством багатьох країн, у тому числі Конституцією України, на організатора мирного зібрання покладається обов'язок завчасно повідомляти адміністративний орган про такий захід.

У зв'язку з цим Європейський суд з прав людини у рішенні «Кузнєцов Сергій проти Росії» зазначив, що «підпорядкування організації публічного зібрання дозвільній або повідомній системі зазвичай не зачіпає суті власне права на проведення зібрання, якщо мета такої процедури полягає в наданні органам влади можливості вживати розумних та необхідних заходів для забезпечення мирного проведення будь-якого зібрання, зустрічі або сходки, незалежно від характеру заходу» [3].

Принциповим є також і *питання про строк завчасного сповіщення*.

ЄСПЛ щодо цього питання також доволі чітко сформулював свою позицію: «Строк завчасного сповіщення не повинен бути надто тривалим (зазвичай не більше кількох днів), але при цьому слід передбачити достатньо часу до заявленої дати проведення зібрання для того, щоб відповідні державні органи могли запланувати та підготуватись до

заходу (залучити працівників поліції, змонтувати обладнання тощо), а також для того, щоб регуляторний орган міг надати офіційну відповідь на повідомлення або подати термінову апеляцію до будь-якого трибуналу або суду в разі оскарження в суді законності будь-якого з накладених обмежень» [4].

Утім урядовий проект Закону України № 2450 від 6 травня 2008 р. «Про порядок організації і проведення мирних заходів» містить норму, якою визначається, що організатор мирного зібрання повинен письмово повідомити про намір проведення мирного зібрання відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не пізніш як за 48 годин до його початку.

Вважаємо, що у разі прийняття закону, який міститиме таку норму, виникнуть сумніви щодо його конституційності. Так, Конституційний Суд України у Рішенні у справі про завчасне сповіщення встановив, що визначення конкретних строків такого сповіщення з *урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення* тощо є предметом законодавчого врегулювання. З огляду на це Верховна Рада зобов'язана привести норму про завчасне сповіщення про мирні зібрання у відповідність із згаданим висновком Конституційного Суду України, а саме: мінімальний строк для завчасного сповіщення не повинен бути абсолютним, а повинен залежати від форми мирного зібрання, кількості учасників, місця, часу його проведення тощо.

## **2. Підстави обмеження мирного зібрання**

Не менш проблематичним питанням, що його слід вирішувати законодавцю, є питання щодо підстав обмеження мирного зібрання. Право на свободу мирного зібрання не є абсолютним, воно може бути обмежене. Як випливає з ч. 2 ст. 11 Конвенції та ч. 2 ст. 39 Конституції України, будь-які обмеження (втручання) щодо реалізації права на свободу мирних зібрань мають встановлюватися законом. Європейський суд з прав людини з цього приводу чітко та однозначно наголосив: «... втручання буде становити собою порушення ст. 11 [Конвенції], якщо воно не було «передбачено законом», не переслідувало одну або більше законних цілей...» [5].



---

Нормами Конституції України і Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначені підстави такого обмеження. Втім аналіз відповідних положень зазначених нормативно-правових актів засвідчує, що Конвенція передбачає більше підстав для обмеження свободи мирних зібрань, ніж Конституція України, зокрема обмеження цього права з метою охорони моралі інших осіб.

У зв'язку з цим вважаємо, що ці підстави, серед яких охорона здоров'я чи моралі або захист прав і свобод інших осіб, мають пріоритет над правом на свободу мирних зібрань. Тобто права і свободи людини, що є підставами для обмеження права на свободу мирних зібрань, захищаються Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод і ставляться вище права на свободу мирних зібрань.

Отже, ч. 2 ст. 39 Конституції України та ч. 2 ст. 11 Конвенції є взаємодоповнюючими щодо підстав обмеження на свободу мирних зібрань (для запобігання заворушення чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб). Тому під час розв'язання конфліктів щодо обмеження права на мирні зібрання суди повинні також застосовувати положення Конвенції щодо охорони моралі.

Разом з тим, визнаючи за компетентними органами держави право на застосування до учасників зібрання обмежувальних та примусових заходів (заборона проведення зібрання, обмеження щодо місця та часу проведення зібрання, примусове припинення зібрання тощо), Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що такі обмеження та заборони мають бути обґрунтованими, тобто бути реально необхідними у відповідній ситуації. Інакше кажучи, обмеження та заборони повинні ґрунтуватися на очевидних та беззаперечних доказах, що свідчать про суттєве порушення учасниками зібрання громадського порядку чи громадської безпеки. Рішення про обмеження чи заборону мирних зібрань не може ґрунтуватися на припущеннях, неперевіренних фактах та оцінках, що не мають своїм підґрунтям відповідних фактичних матеріалів чи відомостей [6].

Європейський суд з прав людини звертає увагу на те, що «держави повинні не тільки гарантувати право на мирне зібрання, а й утримуватися

від застосування необґрунтованих непрямих обмежень цього права. З огляду на базовий характер права на свободу мирних зібрань та його тісний зв'язок з демократією повинні існувати переконливі та беззаперечні доводи, які виправдовують втручання у це право».

### **3. Щодо законодавчого врегулювання спонтанного мирного зібрання**

Незважаючи на те, що спонтанні зібрання, з одного боку, суперечать вимозі, пов'язаній з необхідністю завчасного сповіщення про такий захід, проте з іншого, – і на цьому варто наголосити, – за умов, якщо такі зібрання носять мирний характер, вони є вкрай необхідними у демократичному суспільстві, оскільки дають змогу приватним особам оперативного реагувати на ті або інші події, що відбуваються у державі чи суспільстві, та висловлювати своє ставлення до них, а відтак – заборона мирного спонтанного зібрання у формі застосування санкцій не може визнаватися «необхідною у демократичному суспільстві».

Незважаючи на відсутність законодавчого врегулювання цих правовідносин, право на свободу мирних зібрань в Україні гарантується Конституцією України та захищене державою, яка зобов'язана забезпечувати його ефективну реалізацію.

### **III. Роль суду в забезпеченні права на мирні зібрання**

Правовою підставою ефективного правового захисту права на свободу зібрань є положення ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, де зазначено, що 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.

З часу започаткування в Україні адміністративного судочинства таким національним органом є адміністративні суди, які за Конституцією України володіють виключними повноваженнями щодо обмеження права осіб на свободу мирних зібрань.

Статті 182, 183 КАС України встановлюють особливості розгляду справ за позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження

---

реалізації права на мирні зібрання. Апробація цих процесуальних норм та відсутність відповідного закону, який би регулював відносини щодо мирних зібрань, на практиці засвідчила їх недосконалість і невідповідність сьогоденню стосовно належного судового розгляду відповідних справ.

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 р. № 6 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)» містяться висновки про те, що однією з причин негативної судової практики із задоволення позовів про обмеження права на мирні зібрання лише за наявності формальних підстав для цього є неврегульованість окремих питань реалізації права на мирні зібрання відповідним національним законом.

Стосовно необхідності законодавчого врегулювання питання організації та проведення мирних зібрань Вищий адміністративний суд України неодноразово звертався до вищих органів державної влади, які наділені правом законодавчої ініціативи. Втім донині жодний із законопроектів не дістав необхідної підтримки Верховної Ради України.

Позитивної оцінки у цьому контексті заслуговують положення законопроекту від 17 липня 2013 р. № 2508а-1 щодо внесення змін до ст. 182 і ст. 183 КАС України стосовно вдосконалення порядку провадження у справах про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а також усунення перешкод у здійсненні свободи мирних зібрань.

Разом з тим підтримуємо колег з Верховного Суду України щодо необхідності певного доопрацювання запропонованої законопроектом редакції ст. 183 КАС України [7].

Проблемою у судовій практиці також є *режим роботи суду* під час розгляду цієї категорії справ, оскільки зазвичай мирні зібрання провадяться у вихідні і святкові дні. Чинне законодавство наразі не визначає можливості роботи суду в указані дні під час розгляду спорів щодо проведення мирних зібрань, як це, наприклад, встановлено

виборчим законодавством щодо забезпечення розгляду виборчих спорів адміністративними судами. Тому підтримуємо відповідні положення законопроекту про встановлення особливого режиму роботи адміністративних судів щодо розгляду таких справ, у тому числі у святкові, вихідні та неробочі дні.

Досліджений перелік проблем не є вичерпним. Разом з тим результати аналізу засвідчують, що сьогодні нагальною потребою для забезпечення конституційного права громадян на мирні зібрання є прийняття спеціального закону, який би регулював відносини у цій сфері. Першочерговими питаннями, що потребують урегулювання таким законом, є, зокрема, визначення строків сповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань, їх місця, часу проведення тощо. Необхідним вбачається визначення цим актом обставин (випадків), за наявності яких органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не матимуть повноважень на звернення до суду з позовами щодо обмеження в реалізації права на мирні зібрання.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Керівництво з моніторингу свободи мирних зібрань [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/140366?download=true>
2. Див. докладніше: проект Закону України № 5242 «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні»; проект Закону України № 5242-2 «Про збори, мітинги, походи та демонстрації»; проект Закону України № 7819 «Про свободу мирних зібрань» від 15 липня 2005 р.; проект Закону України № 0991 «Про порядок організації та проведення мирних заходів та акцій в Україні»; проект Закону України № 2646-1 «Про свободу мирних зібрань» від 17 січня 2007 р.; проект Закону України № 2450 від 6 травня 2008 р. «Про порядок організації і проведення мирних заходів»; проект Закону України № 2508а-1 від 17 липня 2013 р.
3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сергій Кузнецов проти Російської Федерації» від 23 жовтня 2008 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=87846>, § 42.

- 
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974\\_945](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_945)
  5. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Христианская демократическая народная партия против Молдовы (*Christian democratic people's party v. Moldova*)» от 14 февраля 2006 г. / Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека. – Воронеж: Артефакт, 2009. – § 48; решение Европейского суда по правам человека по делу «Бачковский (*Bączkowski*) и др. против Польши» от 3 мая 2007 г. / Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека. – Воронеж: Артефакт, 2009. – § 69.
  6. Див. докладніше: Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Махмудов проти Російської Федерації» від 26 липня 2007 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=51844>
  7. Висновок Верховного Суду України на проект Закону України про свободу мирних зібрань [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/6C430842AEC06468C2257C700036E854](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/6C430842AEC06468C2257C700036E854)

**Вячеслав КІРІЄНКО,**  
голова Донецького окружного  
адміністративного суду

## **Право на свободу мирних зібрань в контексті статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод**

Право на свободу мирних зібрань завжди мало й матиме надалі величезне значення для розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави. Зокрема, право на свободу мирних зібрань закріплене в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), прийнятій відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїй території прав і основоположних свобод людини. Конвенція була відкрита для підписання 4 листопада 1950 р., набула чинності 3 вересня 1953 р. та запровадила судовий механізм захисту визнаних міжнародним правом загальних стандартів політичних, економічних, соціальних і культурних прав та свобод людини в країнах – членах Ради Європи.

Так, ст. 11 Конвенції гарантує свободу зібрань та об'єднання. Згідно з ч. 1 цієї статті «кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів». Частина 2 передбачає, що здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб і є необхідними в демократичному суспільстві. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління.

Крім Конвенції, право мирних зібрань гарантується ст. 39 Конституції України, яка по суті є єдиним положенням законодавства України, що регулює реалізацію права на мирні зібрання, оскільки закону, який стосується наведеного права на мирні зібрання, в Україні не прийнято, хоча спроб його прийняття було кілька.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на необхідності прийняття відповідного законодавства в Україні, але складається враження, що Україні «зручніше» без такого закону. Відтак, сьогодні на законодавчому рівні не врегульовані правила для всіх учасників мирних зібрань, у тому числі для працівників правоохоронних органів, не передбачені чіткі правила та вичерпний перелік підстав для втручання у реалізацію права на мирні зібрання, не встановлено жорсткі правила, що регламентували б застосування спецзасобів під час припинення зібрань, тощо.

З огляду на це необхідно зазначити, що перша спроба законодавчо врегулювати питання мирних зібрань в Україні датована ще 2008 р., адже саме тоді був зареєстрований законопроект «Про мирні зібрання» № 2450.

Досліджуючи його, можна виділити норми, що переважно стосуються організаторів протестів. **По-перше**, у законопроекті є вичерпний перелік місць, де проведення зібрань не допускається, що унеможлиблює штучну заборону чи територіальне обмеження їх проведення. **По-друге**, говорячи про повноваження органів місцевого самоврядування, вони окреслюються так, щоб максимально забезпечити проведення зібрань громадян, а не обмежувати їх. Повноваження зводяться до переліку дій, що їх представники місцевої влади повинні чи мають право вчинити. **По-третє**, у законопроекті йдеться про вільну можливість проведення спонтанних зібрань, тобто таких зібрань, про які не було подано попереднього повідомлення.

Тому потрібно зачекати доти, доки цей законопроект буде все ж таки прийнятий Верховною Радою та дістане свого відображення у сучасній реальності, оскільки відсутність правового врегулювання масових заходів призводить до численних зловживань, порушень прав громадян на реалізацію права на мирні зібрання і необґрунтованого втручання з боку органів влади у їх проведення.

Чинне законодавство України, зокрема КпАП та Кримінальний кодекс України, містить склади правопорушень, за вчинення яких організатори (учасники) масових заходів можуть бути притягнуті до відповідальності. При цьому варто звернути увагу на те, що всю сукупність таких правопорушень можна умовно поділити на дві групи:

- 1) ті, що безпосередньо порушують законодавство про мирні зібрання (ст.ст. 185-1, 185-2 КпАП), якою встановлена адміністративна відповідальність за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Також адміністративна відповідальність передбачена і для посадових осіб, що закріплено у ст. 185-2 КпАП, згідно з якою надання посадовими особами для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів тягне накладення штрафу;
- 2) ті, що порушують вимоги інших нормативних актів, проте вчиняються під час мирного зібрання (наприклад, ст. 173 КпАП, ст.ст. 279, 294, 295 Кримінального кодексу України), згідно з якими:
  - кримінальна відповідальність встановлена у випадку, якщо мирне зібрання втратило свій мирний характер і перетворилося на масові заворушення. Так, ст. 294 Кримінального кодексу передбачає відповідальність за організацію масових заворушень, що супроводжувалися насильством над особою, погромами, підпалами, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади із застосуванням зброї або інших предметів, які використовувалися як зброя, а також за активну участь у масових заворушеннях;
  - кримінальна відповідальність встановлена також у випадку заклику до вчинення дій, що загрожують громадському порядку. Так, ст. 295 Кримінального кодексу України передбачена відповідальність за публічні заклики до погромів, підпалів, знищення майна, захоплення будівель чи споруд, насильницького виселення громадян, що загрожують громадському порядку, а також розповсюдження, виготовлення чи зберігання з метою розповсюдження матеріалів такого змісту. При цьому особи, винні у блокуванні транспортних комунікацій, яке порушило нормальну роботу транспорту або створювало небезпеку для життя людей, а також захопленні вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства, несуть кримінальну відповідальність відповідно до ст. 279 Кримінального кодексу України.

Таким чином, аналізуючи характер правопорушень, за які встановлена відповідальність під час мирних зібрань, можна стверджувати, що



існуючі норми не спрямовані на забезпечення гарантій для реалізації права громадян на мирні зібрання, оскільки передбачають притягнення до відповідальності саме учасників мирних зібрань, що може бути інструментом розправи над учасниками та організаторами мирних зібрань. До того ж, у законодавстві, що регулює питання свободи мирних зібрань, не передбачена відповідальність за використання сили, не співмірної діям мітингуючих, і на законодавчому рівні влада не гарантує, що правоохоронні органи використовуватимуть силу пропорційно і лише в крайніх випадках. Звісно деякі такі положення містяться у законодавстві про міліцію, але як показує практика, їх недостатньо для забезпечення належної реалізації прав мітингуючих.

При цьому потрібно зазначити, що реалізуючи або маючи намір реалізувати право на свободу мирних зібрань, організатори або учасники зібрань можуть потрапити у ситуацію необхідності звернення за захистом цього права до суду (іншого органу, уповноваженого на перегляд первинного рішення). Потреба у такому кроці може виникнути у випадку, коли інші приватні особи або представники влади своїми діями (бездіяльністю) будуть перешкоджати суб'єктам такого права в його реалізації. Тому задля протидії подібним проявам організатори (учасники) мирного зібрання повинні володіти ефективним правовим захистом права на свободу мирних зібрань.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:**

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.
2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р.

6. Куйбіда Р., Серета М. Мирні зібрання: рік заборон // Юридичний вісник України. – 2012. – № 1–2. – С. 18–19.
7. Смокович М. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні // Юридична Україна. – 2013. – № 8. – С. 22–29.



