

4 шаб

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

*До 220-річчя заснування
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Д. В. Лученко, Н. А. Полях

**ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ
УКРАЇНИ**

Монографія

Харків
2024

УДК 347.998.85:061.1ЄС
Л87

*Рекомендовано до видання
вченою радою Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(протокол № 11 від 28.03.2024 р.)*

Рецензенти:

Коломоєць Т. О., докторка юридичних наук, професорка, деканша юридичного факультету Запорізького національного університету, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужена юристка України;

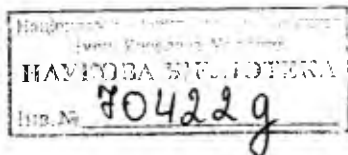
Музичук О. М., доктор юридичних наук, професор, проректор Харківського національного університету внутрішніх справ, заслужений юрист України

Лученко Д. В.

Л87 Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України : монографія / Д. В. Лученко, Н. А. Полях. – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. – 200 с. ISBN 978-617-8198-08-4

У монографії здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано авторське бачення особливостей реалізації практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України та запропоновано шляхи вдосконалення механізмів застосування його правових позицій, що має сприяти гармонізації вітчизняної правозастосовної практики з європейськими стандартами захисту прав людини.

Для науковців, аспірантів, викладачів юридичних ЗВО і факультетів, суддів адміністративних судів, адвокатів та інших юристів-практиків.



УДК 347.998.85:061.1ЄС

ISBN 978-617-8198-08-4

© Д. В. Лученко, Н. А. Полях, 2024
© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2024

ЗМІСТ

Список умовних позначень.....	4
Передмова	5

Розділ 1

Вихідні положення проблематики реалізації практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України

1.1. Нормативні засади та стан наукового дослідження у сфері реалізації практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві	8
1.2. Значення практики Європейського суду з прав людини для адміністративного судочинства	30

Розділ 2

Особливості застосування адміністративними судами окремих правових позицій Європейського суду з прав людини

2.1. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції)	48
2.2. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань свободи вираження поглядів (ст. 10 Конвенції).....	84
2.3. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань свободи зібрань (ст. 11 Конвенції).....	108
2.4. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань права на вільні вибори (ст. 3 Першого протоколу).....	124

Розділ 3

Шляхи вдосконалення застосування практики Європейського суду з прав людини адміністративними судами України

3.1. Проблемні питання застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративних судах України	136
3.2. Шляхи подолання проблем у сфері застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративних судах України.....	152

Висновки.....	161
Додаток	167
Список літератури.....	181

==== Список умовних позначень

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України

ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВСУ – Верховний Суд України

ВС – Верховний Суд

ГРД – Громадська Рада Добročесності

ЄСПЛ, Страсбурзький суд, Суд – Європейський суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КЗпП України – Кодекс законів про працю України

Конвенція, ЄКПЛ – Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод

КСУ – Конституційний Суд України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання – Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій

Указ 1988 р. – Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»

==== Передмова

Положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практика Європейського суду з прав людини мають особливе значення для забезпечення прав і свобод людини. Це твердження є справедливим не лише для України, але й для всього світу, що прагне бути цивілізованим. Зазвичай конвенційний механізм захисту відповідних прав установлює більший обсяг гарантій їх непорушності, ніж національний. Він є певним взірцем, наблизитися до якостей якого повинні прагнути всі прогресивні держави, удосконалюючи національне законодавство і покращуючи роботу судових органів.

В умовах сьогодення, коли Україна перебуває у фактичному стані війни, права громадян опинилися в особливо уразливому стані. Адже на шальках ваг, з одного боку, знаходяться національні інтереси держави, яка бореться за своє існування, а з іншого – необхідність збереження обраного демократичного курсу і гарантування основоположних свобод і прав людини. Віднайти необхідний баланс у такій гострій ситуації надзвичайно складно, але необхідно. Інакше все, що ми намагалися побудувати, ті демократичні цінності, громадянські свободи, утвердження яких прагнули, теорії людиноцентризму, верховенства права, сервісної держави та низка інших виявляться нежиттєздатними. Такими, які не пройшли суворе випробування жорстокими умовами війни.

Грунтовне теоретичне дослідження проблематики імплементації європейських стандартів у національну правову

систему і, зокрема, у практику українських судів, є надзвичайно важливим завданням для вітчизняної правової науки. Воно покликане, між іншим, посилити інституційну стійкість демократичного устрою. Це має істотне значення й для адміністративної юстиції, адже саме в порядку адміністративного судочинства вирішуються спори, що, як правило, виникають між державою та приватними особами.

Пропонована монографія є спробою комплексно дослідити теоретичні й практичні питання застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві та запропонувати шляхи вдосконалення механізмів застосування правових позицій ЄСПЛ в цій царині. В основу роботи покладено дисертаційне дослідження Н. А. Полях, яке було здійснено в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого під керівництвом Д. В. Лученка й успішно захищено у 2020 р. Ці розвідки були нами певною мірою переосмислені й доопрацьовані з урахуванням досвіду останніх років (станом на лютий 2024 р.).

У першому розділі монографії розглянуто нормативні засади реалізації практики Європейського суду з прав людини в українській правозастосовній діяльності, обґрунтовано значення практики ЄСПЛ для адміністративного судочинства. Наголошено, що при вирішенні адміністративних справ врахування практики ЄСПЛ сприяє забезпеченню трьох складових справедливості правосуддя: процедурній справедливості, яка означає забезпечення справедливого процесу розгляду справи у суді; формальній справедливості, що забезпечує рівноправне застосування однакових положень закону до різних учасників судового процесу; змістовній справедливості, що полягає в ухваленні справедливих за своєю сутністю судових рішень.

Другий розділ присвячено висвітленню особливостей застосування вітчизняними адміністративними судами окремих

правових позицій Європейського суду з прав людини, а саме з питань права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції), свободи вираження поглядів (ст. 10 Конвенції), свободи зібрань (ст. 11 Конвенції) та права на вільні вибори (ст. 3 Першого протоколу Конвенції). У цьому розділі автори звертаються до аналізу рішень ЄСПЛ у справах проти України, які, на їхню думку, найбільш яскраво відображають сутність основних позицій.

У третьому розділі дослідники зосередилися на висвітленні проблемних питань застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративних судах. Серед іншого висвітлено проблематику ігнорування співзалежності між кількома конвенційними правами людини, необхідності досягнення балансу між подібними групами прав людини при здійсненні правосуддя в адміністративних справах та ін.

Автори висловлюють щиру вдячність і глибоку повагу шановному вчителю, багаторічному очільнику харківської школи адміністративного права, доктору юридичних наук, професору, академіку Національної академії правових наук України **Ю. П. Витяку** – за мудрі поради і підтримку; рецензентам монографії професорам Т. О. Коломoeць й О. М. Музичуку – за цінні поради та конструктивну критику, що сприяло вдосконаленню роботи; колективу кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – за плідні дискусії і підтримку; своїм рідним, близьким і колегам – за всіляку підтримку й натхнення, а також усім причетним до опублікування цієї монографії й тим, хто в цей складний час не втрачає віри у краще майбутнє та не полишає улюбленої справи.

ВИХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

1.1. Нормативні засади та стан наукового дослідження у сфері реалізації практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві

У сучасних правових дослідженнях увага вітчизняних науковців усе частіше фокусується на дослідженні трьох основоположних європейських правових цінностей, які в консолідованому вигляді відображено в Статуті Ради Європи [126]. У преамбулі цього міжнародного документа зазначається, що підвалинами створення Ради Європи є три базові цінності: демократія, права людини та верховенство права. Сучасна Українська держава загалом та її правова система зокрема тяжіють до конвергенції (зближення) з європейським співтовариством, і, відповідно, утвердження в Україні тих самих правових цінностей, які свого часу було покладено в основу побудови Європейського Союзу.

Вивчення та імплементація європейських стандартів в усіх наведених вище сферах неможлива без детального дослідження положень Конвенції про захист прав людини та

основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [43] та практики Європейського суду з прав людини. У зв'язку з цим важливим завданням є теоретичне та нормативне обґрунтування можливості реалізації положень ЄКПЛ та практики ЄСПЛ при здійсненні правосуддя адміністративними судами.

У цьому дослідженні ми виходимо з того, що положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод разом із протоколами до неї та практика Європейського суду з прав людини є джерелом права для вітчизняних адміністративних судів. Цей висновок базується на певних обставинах.

По-перше, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод є міжнародним договором, який було ратифіковано Верховною Радою України згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р. [94]. Відтак, після вказаної ратифікації положення Конвенції почали використовуватися всіма суб'єктами правозастосування як частина українського законодавства, оскільки така вимога закріплена у ст. 9 Конституції України [44].

По-друге, відповідно до положень вказаного Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [94] Україна повністю визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини в питаннях, що стосуються тлумачення та застосування Конвенції. До того ж, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. встановлюється прямий обов'язок українських судів застосовувати при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [86]. Стаття встановлює, що «суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права».

Окремі вчені вважають таке законодавче формулювання не досить вдалим, оскільки використання категорії «джерело права» може схилити нас до думки, що практика ЄСПЛ творить нове право, хоча це не зовсім так. Дослідники цього питання переконані, що більш коректно було б визнати, що практика ЄСПЛ є джерелом тлумачення Конвенції, що, безперечно, не послаблює вплив відповідних положень на вітчизняну правову систему [31; 84]. Вказане положення Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» [86] призвело до певних ускладнень у правозастосовній практиці, створило ситуацію, за якої в Україні, як країні з континентальною системою права, де судовий прецедент не є джерелом права, фактично визнаються джерелом права прецеденти Страсбурзького суду.

І це викликає чимало питань, які свого часу порушував В. Д. Юрчишин, зокрема: 1) чи є всі рішення Суду обов'язковим джерелом права, що означатиме, що національні суди зобов'язані застосовувати й тлумачити Конвенцію лише так, як це робить Суд в аналогічних справах; 2) прецедентом є лише рішення Суду чи вся його практика (до якої належать й організаційно-процесуальні рішення) [157].

На наш погляд, саме ці та багато інших проблемних питань і породжують ускладнення в застосуванні практики ЄСПЛ при здійсненні правосуддя в Україні, в тому числі й в адміністративних справах. Власне, наше дослідження є спробою на прикладі конкретних кейсів з вітчизняної судової практики виявити згадані вище та інші проблеми застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві, а також запропонувати шляхи їх вирішення.

На цьому етапі зробимо лише застереження, що для відповіді на поставлені питання необхідно виходити з розуміння місця практики ЄСПЛ в ієрархії джерел права в українській

правовій системі. Так, ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено, що в разі встановлення міжнародним договором України, який набрав чинності у встановленому порядку, інших правил, ніж ті, які передбачені у відповідному акті законодавства України, застосовуються правила міжнародного договору [90]. Фактично ця норма дає відповідь на питання про місце практики ЄСПЛ в ієрархії джерел права. Виходячи з твердження, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод є міжнародно-правовим договором, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, а практика ЄСПЛ містить тлумачення положень Конвенції, то і ця практика посідає те ж саме місце в системі джерел права, що й Конвенція. Тому визначаючи місце практики ЄСПЛ в ієрархії джерел адміністративного судочинства, маємо виходити з того, що для вітчизняних адміністративних судів правові позиції Суду мають вищу юридичну силу, ніж закони України [76, с. 28].

Що ж означала ратифікація Конвенції для правової системи нашої держави? Україна, ратифікувавши цей документ, взяла на себе низку додаткових позитивних та й негативних зобов'язань щодо гарантування прав людини, які охороняються положеннями відповідної Конвенції. Узагалі концепція позитивних та негативних зобов'язань держави є відносно новою для вітчизняної юридичної науки та актуалізувалась якраз у зв'язку з необхідністю застосування в Україні «конвенційного механізму» захисту прав людини.

Проте деякі науковці вже робили спроби теоретичного обґрунтування відповідної концепції у своїх працях. Серед послідовних дослідників цієї проблематики варто назвати Г. О. Христову, яка приділяє значну увагу питанню визначення сутності та особливостей реалізації позитивних зобов'язань держави. Так, зокрема, вона акцентує увагу на тому, що витоки доктрини позитивних зобов'язань держави

на етапі свого становлення обумовлювались поділом самих прав людини на негативні та позитивні залежно від механізму реалізації свободи особи і засобів її забезпечення з боку держави. Класична теорія прав людини, на її думку, виходила з того, що негативні права людини визначають негативний аспект свободи та охороняють людину від небажаного втручання з боку держави у сферу її особистих прав і свобод. Дослідниця до переліку негативних зобов'язань держави відносить обов'язок забезпечувати більшість громадянських й політичних прав, таких як право на життя, свободу думки, слова, віросповідання, право на недискримінацію, право не піддаватися тортурам, право на мирні зібрання та об'єднання тощо [140, с. 32].

Одночасно позитивними зобов'язаннями держави Г. О. Христова називає діяльність державних інституцій зі сприяння в реалізації позитивних (соціальних) прав, таких як право на працю, відпочинок, соціальний захист, охорону здоров'я, гідний рівень життя та ін. Ці права, як зазначає дослідниця, мають забезпечуватися позитивними зобов'язаннями держави, які в загальному вигляді передбачають наявність активних дій держави, спрямованих на їх утвердження, захист та сприяння у реалізації [140, с. 33].

Схожу позицію висловлює інший відомий учений С. В. Шевчук, який чи не першим з українських правників дав обґрунтування сутності позитивних зобов'язань держави, зробивши це крізь призму аналізу практики Європейського суду з прав людини. Так, він зазначає, що хоча різниця між негативними та позитивними зобов'язаннями держави є досить ілюзорною, все ж можна підсумувати, що негативні права розглядаються як права бути вільним від держави у той час, коли позитивні права потребують активних державних дій, здебільшого фінансового характеру, щодо їх реалізації [151, с. 57].

Таким чином, ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, а також визнавши при цьому юрисдикцію Європейського суду з прав людини, Україна зобов'язалася забезпечувати реалізацію позитивних та негативних прав особи, закріплених цією міжнародно-правовою угодою, а також погодилася здійснювати цю діяльність із урахуванням прецедентної практики ЄСПЛ, який у своїх рішеннях тлумачить положення ЄКПЛ, застосовуючи їх до конкретних ситуацій порушення прав людини. З огляду на це спектр впливу практики ЄСПЛ на вітчизняну правову систему є доволі масштабним. Ми ж зосередимось лише на проблематиці її реалізації в окремих правовідносинах.

Акцент цього дослідження завжди буде спрямовуватися в бік встановлення особливостей захисту в адміністративному судочинстві того чи іншого права, закріпленого Конвенцією, яке, відповідно, вимагає від держави або утримання від вчинення певних дій (негативні обов'язки), або навпаки – вчинення активних дій зі сприяння в реалізації прав людини (позитивних зобов'язань). У кожному окремому випадку такий аналіз означатиме встановлення на основі конкретних прикладів із судової практики меж втручання держави в реалізацію прав людини, а також визначення необхідного обсягу активних дій, які зобов'язана вчиняти публічна адміністрація з метою створення належних умов для реалізації конвенційних прав громадян.

Проте якщо питання застосовності в адміністративному судочинстві практики ЄСПЛ не викликає сумнівів і є цілком доведеним на теоретичному та законодавчому рівнях, то шляхи такої реалізації залишаються дискусійними й потребують додаткового вивчення. Слід зазначити, що окремі науковці при вирішенні цієї проблеми використовують два підходи до інтеграції практики ЄСПЛ в адміністративне судочинство. Перший полягає в переконанні, що прецедентну практику

ЄСПЛ можна застосовувати при тлумаченні загальних положень та принципів адміністративного судочинства. Другий проявляється в тому, що, виходячи з природи та завдань адміністративного судочинства, при здійсненні правосуддя в адміністративних справах доцільно враховувати практику ЄСПЛ з тлумачення певних статей Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, застосовуючи їх до вирішення конкретних спірних правовідносин.

Наприклад, Т. І. Фулей у науково-методичному посібнику для суддів «Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві» [135] визначає шляхи застосування адміністративними судами цієї практики при тлумаченні принципів адміністративного судочинства, а також досліджує окремі права людини, гарантовані Конвенцією, виокремлюючи найбільш важливі правові позиції Суду з цих питань. Безперечно, у посібнику окреслено можливі напрямки застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві. Однак через узагальнюючий характер аналізу робота містить доволі мало конкретних рекомендацій суддям щодо імплементації практики Суду з окремих конвенційних прав в адміністративному судочинстві. У ній подано лише короткий огляд найбільш важливих правових позицій ЄСПЛ. Та все ж слід визнати, що дослідниця наводить влучні приклади використання практики Суду саме в рамках адміністративної юстиції, враховуючи специфіку публічно-правових спорів, які розглядаються адміністративними судами [76, с. 32].

Описуючи застосування практики ЄСПЛ при тлумаченні загальних положень і принципів адміністративного судочинства, Т. І. Фулей формулює важливий висновок, що правові позиції Суду доцільно застосовувати при тлумаченні завдань адміністративного судочинства. Так, зокрема, одним із завдань адміністративного судочинства відповідно

до ч. 2 ст. 2 КАС України є перевірка рішень суб'єкта владних повноважень на відповідність певним критеріям, а саме адміністративні суди мають встановити чи прийняті ці рішення [37]:

– на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією і законами України;

– з використанням повноваження з тією метою, з якою відповідне повноваження надано;

– обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, які мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

– безсторонньо (неупереджено);

– добросовісно;

– розсудливо;

– із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи усім формам дискримінації;

– пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод, а також інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

– з урахуванням права особи на участь у прийнятті рішення;

– своєчасно (протягом розумного строку).

Указуючи на те, що відповідні положення прийняті під впливом і послуговуються термінологією ЄСПЛ, Т. І. Фулей слушно вказує, що вони вимагають свого тлумачення і застосування у світлі практики ЄСПЛ [135, с. 12]. На наш погляд, це надзвичайно важливий висновок, оскільки такі критерії доволі рідко належним чином аналізуються вітчизняними адміністративними судами у своїх рішеннях. Можливо, погляд на них крізь призму практики ЄСПЛ суттєво покращить ситуацію, що склалась наразі з реалізацію таких важливих положень КАС України, які нині застосовуються адміністративними судами суто формально.

Це важливо з огляду на те, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод містить низку не просто природно-правових ідей чи принципів, а закріплює вимоги до державної влади, які мають гарантувати дотримання мінімального обсягу прав людини в суспільстві. Таким чином, адміністративні суди, перевіряючи рішення суб'єктів владних повноважень, обов'язково мають зважати на правові позиції Суду з метою більш ефективного поновлення порушених прав індивіда.

Що стосується застосування практики ЄСПЛ при тлумаченні принципів адміністративного судочинства, то, як уже зазначалося, більшість дослідників сходиться на тому, що Конвенція та правові позиції Суду встановлюють більш високі стандарти правосуддя, ніж вітчизняне адміністративне процесуальне законодавство. Так, положення КАС України закріплюють такі принципи адміністративного судочинства: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників судового процесу перед законом та судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність судового процесу; 6) відкритість інформації щодо справи; 7) право на перегляд справи та оскарження судового рішення; 8) обов'язковість судових рішень [37]. Проте норми ЄКПЛ, а також практики ЄСПЛ встановлюють додаткові стандарти щодо реалізації вказаних принципів, які будуть розглянуті нами нижче.

Правдивість тези про більш якісні стандарти правосуддя у практиці ЄСПЛ можна продемонструвати на прикладі застосування практики ЄСПЛ до тлумачення такого принципу адміністративного судочинства як верховенство права. Відповідно до ст. 6 КАС України зазначений принцип включає в себе такі положення [37]:

1. Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її

права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст та спрямованість діяльності держави.

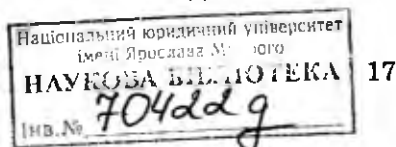
2. Суд застосовує принцип верховенства права із врахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

3. Звернення до адміністративного суду для захисту прав та свобод людини і громадянина безпосередньо або на підставі Конституції України гарантується.

4. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості або відсутності законодавства, що регулює спірні відносини.

Однак вказане законодавче визначення принципу верховенства права як принципу адміністративного судочинства не повною мірою відповідає його розумінню, яке впливає з правової доктрини, а також з практики ЄСПЛ. Наприклад, у ч. 1 ст. 6 КАС України сутність принципу верховенства права зводиться до положення, закріпленого у ст. 3 Конституції України, відповідно до якого людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність й безпека визнаються в Україні найвищими соціальними цінностями. Права та свободи людини, а також їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [44]. Проте насправді теоретико-правове розуміння верховенства права як правової концепції є набагато ширшим, ніж це передбачено у відповідній статті КАС України.

Так, у Доповіді «Верховенство права» Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії), схваленої на її 86 пленарному засіданні 25-26 березня 2011 р., зазначається, що в найзагальнішому розумінні верховенство права включає в себе такі складові елементи [27]:



1. Законність, включно з прозорим, підзвітним й демократичним процесом введення в дію приписів права.

2. Юридична визначеність.

3. Заборона свавілля.

4. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, які здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю.

5. Дотримання прав людини.

6. Заборона дискримінації та рівність перед законом.

Якщо виходити з правила, закріпленого в ч. 2 ст. 6 КАС України, відповідно до якого адміністративний суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини, то стає зрозумілим, що суди при розгляді адміністративних справ мають керуватися розумінням верховенства права, яке, фактично, закріплено в Доповіді Венеційської комісії від 26 березня 2011 р. і яке є значно ширшим, ніж визначення, що міститься в КАС України.

А втім, деякі вітчизняні науковці цілком обґрунтовано критикують таке досить загальне формулювання щодо застосовності в адміністративному судочинстві принципу верховенства права з урахуванням практики ЄСПЛ. Зокрема, Н. Б. Писаренко у своїй статті «Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації», зазначаючи на доктринальному характері ідеї верховенства права, ставить під сумнів ефективність закріплення в адміністративному процесуальному законодавстві лише посилання на обов'язок адміністративних судів тлумачити принцип верховенства права з урахуванням практики ЄСПЛ. Дослідниця пропонує закріпити в КАС України повний перелік складових елементів верховенства права, які відображено в Доповіді Венеційської Комісії «Верховенство права» [70].

З одного боку, зазначені пропозиції можуть здаватися слухними й корисними. Окремі прояви принципу верховенства права закріплюються в багатьох інших статтях КАС України. Наприклад, вимога рівності перед законом відображена у ст. 8 КАС України, законність тією чи іншою мірою відбита у ст. 7 КАС України тощо. Проте, виходячи з важливості принципу верховенства права для справедливого здійснення правосуддя в адміністративних справах, з огляду на низький рівень правової обізнаності населення, а також враховуючи низку практичних проблем, які виникають із застосуванням принципу верховенства права у вітчизняних адміністративних судах, може виглядати доцільним детально розтлумачити зміст зазначеного принципу у ст. 6 КАС України та врахувати при цьому вимоги, які сформовано практикою Європейського суду з прав людини та узагальнено в Доповіді Венеційської Комісії «За демократію через право».

З іншого боку, ми не можемо стверджувати, що практика ЄСПЛ не є чимось незмінним і таким, що не може розвиватися далі, продовжуючи розкриття змісту верховенства права у власних рішеннях, трансформуючи його. У такому випадку намагання закріпити в КАС України детальне тлумачення принципу верховенства права без вказівки на орієнтир – судову практику Європейського суду з прав людини – з часом призведе до втрати актуальності відповідних норм КАС України і, відповідно, необхідності їхнього перегляду кожного разу, коли зміниться практика ЄСПЛ. Інакше ми будемо змушені констатувати невідповідність положень КАС України практиці ЄСПЛ, що як вже зазначалося вище, вимагатиме врахування останньої, оскільки для вітчизняних адміністративних судів правові позиції Суду мають вищу юридичну силу, ніж закони України.

Принцип верховенства права відіграє важливу роль не лише для справедливості здійснення адміністративного

судочинства, його використання є необхідним при реалізації головного завдання адміністративного судочинства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [37]. Положення вказаної статті визначають адміністративний суд як орган адміністративної юстиції, тобто інституцію, що покликана захищати людину від державного свавілля шляхом перевірки управлінських рішень адміністративних органів на їх відповідність передусім закону і правовим принципам, зокрема принципу справедливості [2, с. 62–65].

Таким чином, без належної реалізації в адміністративному судочинстві принципу верховенства права з урахуванням більш широкого його трактування, яке наводить у своїй рішеннях ЄСПЛ, неможливо буде вести мову про існування в країні верховенства права взагалі. Так, на важливості адміністративної юстиції для утвердження в Україні верховенства права наголошує у своїх працях С. П. Головатий. Вчений вказує, що в загальноєвропейській правничій думці давно вже адміністративна юстиція сприймається як найважливіший і найдієвіший інститут утвердження в суспільному житті верховенства права, незалежно від того – функціонує він у межах континентальної системи права (де запроваджено спеціальні адміністративні суди як окремий, автономний вид судочинства) чи у рамках англосаксонської системи (де цей вид судочинства здійснюють звичайні суди у загальному порядку) [19, с. 1522].

І дійсно, ідея верховенства права, яка зароджувалась з метою обмеження державної сваволі і захисту прав людини від держави, не може об'єктивно існувати без життєздатної

адміністративної юстиції. Якщо в процесі здійснення адміністративного судочинства не буде враховуватися сучасне розуміння принципу верховенства права, то вирішення будь-яких інших прикладних проблем правосуддя в адміністративних справах відійде на другий план.

Схожі висновки можна сформулювати й щодо інших принципів адміністративного судочинства, таких як змагальність, відкритість, гласність, забезпечення оскарження судових рішень, їх обов'язковість та ін. Важливо в цьому контексті всім суб'єктам правозастосування виходити з розуміння того, що Конвенція та практика ЄСПЛ встановлюють додаткові, підвищені стандарти до принципів усіх видів правосуддя, в тому числі й адміністративного.

Але розглядаючи поширення практики ЄСПЛ на загальні положення адміністративного судочинства, можна простежити тенденцію формування Судом додаткових стандартів правосуддя, які чітко не сформульовані у вітчизняному адміністративному процесуальному законодавстві. Яскравим прикладом конкретизування загальної засади КАС України у практиці ЄСПЛ є категорія «розумний строк». Так, автори навчального посібника «Адміністративне судочинство» за загальною редакцією Н. Б. Писаренко слушно вказують на те, що категорія «розумний строк», яка часто фігурує у вітчизняному адміністративному процесуальному законодавстві, сформульована абстрактно й неналежно конкретизована. Щоб усунути цю хибу, вчені пропонують використовувати розуміння вказаної категорії, яке напрацював у своїй практиці ЄСПЛ [3, с. 12].

Слід погодитися з такою пропозицією вчених. Дійсно, у багатьох статтях КАС України неодноразово згадується категорія «розумний строк». Розумність строку розгляду справи судом визнається принципом адміністративного судочинства (п. 8 ч. 3 ст. 2 КАС України), а серед основних

термінів адміністративного процесу ця категорія тлумачить-ся як найкоротший строк розгляду та вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без не-виправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод, а також інтересів у публічно-правових відносинах (п. 11 ч. 1 ст. 4 КАС України). Одначе, як видається, на практиці досить проблематично застосувати відповідне нор-мативне положення так, щоб не порушити прав громадян.

Вбачається за необхідне використовувати підхід, запропо-нований науковцями, які зазначають, що аналіз практики Європейського суду з прав людини, яка має сприйматися національними судами як джерело права, дозволяє дійти ви-сновку, що критерій «розумний строк» є суб'єктивним і може бути обумовлений складністю справи, поведінкою заявника й відповідних органів влади, а також залежати від значущос-ті для заявника питання, що розглядається судом [3, с. 12].

Таким чином, в аспекті застосовності Конвенції та прак-тики ЄСПЛ до загальних положень адміністративного судоч-инства слід виокремити три сфери такої взаємодії, а саме:

- 1) застосування відповідних європейських стандартів при тлумаченні положень ч. 2 ст. 2 КАС України;
- 2) застосування практики ЄСПЛ при тлумаченні прин-ципів адміністративного судочинства;
- 3) застосування практики ЄСПЛ для деталізації фунда-ментальних категорій, закріплених в КАС України, які та-кож тлумачаться Судом як вимоги до процесу здійснення правосуддя.

Що стосується врахування адміністративними судами практики ЄСПЛ при захисті окремих прав людини, які, окрім іншого, гарантовані Конвенцією, то слід зазначити, що окрес-лена сфера характеризується двома аспектами: матеріально-правовим та процесуальним. Говорячи про матеріально-право-вий аспект, ми маємо на увазі врахування адміністративними

судами практики Суду з питань захисту окремих матеріальних прав, таких як, наприклад, право на свободу мирних зібрань та об'єднань (ст. 11 Конвенції), право на свободу вираження поглядів (ст. 10 Конвенції), право на повагу до приватного та сімейного життя (ст. 8 Конвенції). Указана практика має братися до уваги адміністративними судами при вирішенні адміністративно-правових спорів, які знаходяться в їх провадженні.

Якщо ж ідеться про процесуальний аспект, ми акцентуємо увагу вже на вимогах до самого процесу здійснення правосуддя. У цьому аспекті адміністративні суди мають враховувати гарантії права на справедливий суд, передбаченого ст. 6 Конвенції. Відповідно до положень цієї статті 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 і обов'язків цивільного характеру чи встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса й публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду чи його частини з огляду на інтереси моралі, громадського порядку або національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх чи захист приватного життя сторін, або – тією мірою, яка визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [43].

Відтак, у ст. 6 Конвенції закріплюються основоположні стандарти справедливого правосуддя, які, безумовно, необхідно екстраполювати й на адміністративне судочинство. Детальне дослідження проблематики реалізації в адміністративному судочинстві гарантій права на справедливий суд буде викладено в наступних частинах цієї роботи.

Як уже зазначалося, вплив практики ЄСПЛ на вітчизняну правову систему загалом та на правовідносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням правосуддя в адміністративних справах, зокрема є настільки об'ємним і масштабним, що відобразити всі його аспекти у межах одного монографічного дослідження неможливо. З огляду на специфіку адміністративного судочинства, в якому здійснюється розгляд і вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у відносинах між суб'єктами владних повноважень і фізичними та юридичними особами, акцент наукового аналізу нами буде наголошено на дослідженні реалізації саме тих конвенційних прав, за захистом яких до адміністративних судів найчастіше звертаються приватні особи. Критерієм вибору для аналізу конвенційних прав став аргумент складності застосування адміністративними судами практики ЄСПЛ у певній сфері.

Насамперед нами буде досліджено проблематику застосування адміністративними судами гарантій права на справедливий суд. Урахування судами положень ст. 6 ЄКПЛ є надзвичайно важливим для забезпечення процедурного аспекту справедливості в адміністративному судочинстві. Крім того, з огляду на завдання адміністративного судочинства, яке полягає в захисті приватних осіб від державної сваволі, зробимо спробу дослідити проблемні питання реалізації тих конвенційних прав, які відіграють надзвичайно важливе значення для утвердження демократії та верховенства права, і на які найчастіше вчиняються різноманітні посягання з боку суб'єктів владних повноважень. До таких прав віднесено: право на свободу вираження поглядів; право на свободу мирних зібрань, а також право на вільні вибори.

Зосереджуючи мету дослідження саме на цих конвенційних правах, ми виходили з переконання, що вибори, свобода

слова, а також мирні зібрання є трьома сферами соціальної активності, які найбільше впливають на контроль громадянського суспільства за владою. Відтак, утвердження і дотримання вітчизняними адміністративними судами практики ЄСПЛ у зазначених сферах забезпечуватиме, як видається, демократичну атмосферу в суспільстві, а також певну підконтрольність державної влади народу. Тобто ці сфери є надважливими для забезпечення основоположної ідеї, яка закладалася в концепт верховенства права – обмеження державної сваволі законом і невтручання держави у сферу реалізації фундаментальних прав людини.

Також можна зауважити про можливі винятки з формули інтеграції практики ЄСПЛ в адміністративне судочинство, наведеної вище. Насправді, говорячи про два аспекти застосування практики Суду в адміністративному судочинстві, ми, фактично, формуємо висновок про те, що існують матеріальні конвенційні стандарти, які адміністративні суди мають враховувати при перевірці рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також процесуальні стандарти, які закріплено у ст. 6 ЄКПЛ та містять вимоги до самого процесу здійснення правосуддя в адміністративних справах. Тобто адміністративний суд використовує практику ЄСПЛ для перевірки діяльності держави на відповідність Конвенції, а також сам має виконувати вимоги права на справедливий суд. Однак з цього правила можуть існувати й певні винятки, які продиктовано специфікою вітчизняної моделі адміністративної юстиції.

Так, у силу вимог вітчизняного адміністративного процесуального законодавства, в порядку адміністративного судочинства здійснюється оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з притягненням осіб до адміністративної відповідальності. Справа в тому, що КУпАП передбачає можливість оскарження

постанови в справі про адміністративне правопорушення, якою на особу накладається певне адміністративне стягнення. Модель оскарження, закладена в цьому кодифікованому акті, побудована на системі органів, які уповноважені ухвалювати постанови у справах про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 288 КУпАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради чи в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП;

2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду чи в районний, районний у місті, міський або міськрайонний суд, у порядку, встановленому КАС України, з особливостями, передбаченими КУпАП;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, постанову у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі – до вищестоящого органу (або вищестоящій посадовій особі) чи в районний, районний у місті, міський або міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП;

4) постанову інспектора з паркування про накладення адміністративного стягнення – в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з урахуванням особливостей, визначених цим Кодексом [38].

Але ж особливості оскарження постанов у справах про адміністративне правопорушення не вичерпуються цією нормою, оскільки існує ще один орган, уповноважений на притягнення осіб до адміністративної відповідальності – суд.

Так, ст. 294 КУпАП передбачає окремий порядок оскарження постанов суду у справі про адміністративне правопорушення. Таким чином, вітчизняним законодавством про адміністративну відповідальність передбачається, якщо суб'єктом накладення адміністративного стягнення виступає суб'єкт владних повноважень (адміністративна комісія, виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради або інший орган виконавчої влади), то судове оскарження відповідних постанов здійснюється в порядку адміністративного судочинства. З іншого боку, якщо постанову про притягнення до адміністративної відповідальності ухвалює суд, то особи можуть оскаржити її до апеляційного суду в порядку, визначеному КУпАП.

Зазначені особливості оскарження зумовлюються тією обставиною, що постанова у справі про адміністративне правопорушення фактично є рішенням суб'єкта владних повноважень. Відтак, якщо особа не погоджується з цим рішенням, то виникає адміністративний спір. За визначенням Н. Б. Писаренко та В. А. Сьоміної, адміністративно-правовий спір можна визначити як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [72, с. 23]. Отже, ліквідація нерівності між нерівноправними суб'єктами при вирішенні адміністративно-правових спорів можлива лише в порядку адміністративного судочинства, оскільки лише норми КАС України містять особливі вимоги щодо засад змагальності, диспозитивності адміністративного процесу, а також встановлюють спеціальний принцип офіційного з'ясування всіх обставин

у справі, які забезпечують реальну процесуальну рівність у ході здійснення правосуддя в адміністративних справах між приватною особою та суб'єктом владних повноважень.

Тому зрозуміло, що відповідні положення знайшли своє відображення і в КАС України. Так, ст. 286 КАС України передбачає особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності [37]. У цьому контексті цікавим є питання, чи мають адміністративні суди перевіряти вказані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на відповідність певним конвенційним стандартам, а також на відповідність практиці ЄСПЛ?

У цьому контексті викликає інтерес публікація І. В. Бойко «Застосовність ст. 6 ЄКПЛ при розгляді справ про адміністративні правопорушення» [9]. У ній авторка, аналізуючи практику Суду, доходить висновку, що на розгляд деяких справ про адміністративну відповідальність мають поширюватися гарантії права на справедливий суд, передбаченого Конвенцією. Так, ст. 6 Конвенції передбачає, що кожен має право на суд, встановлений законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру чи встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Саме на застосовності кримінально-правового аспекту ст. 6 Конвенції до розгляду справ про адміністративні правопорушення наголошує І. В. Бойко. Вона зазначає, якщо національне законодавство країн-учасниць прямо не відносить діяння до злочину (кримінального правопорушення), це не означає, що Суд обмежений таким розумінням діяння і не може застосувати гарантії права на справедливий суд до розгляду справи щодо цього порушення. Щоб певне діяння віднести до кримінального злочину в розумінні ЄСПЛ, дослідниця рекомендує

використовувати три критерії, напрацьовані у практиці суду, вказуючи, що має враховуватися: 1) фактичний зміст справи; 2) характер правопорушення; 3) суворість покарання. Оцінюючи ці критерії, вона доходить правильного висновку, що на значну кількість складів адміністративних правопорушень, передбачених КУпАП, мають розповсюджуватися гарантії ст. 6 Конвенції в процесі їх розгляду уповноваженими органами [9, с. 63].

Отже, адміністративні суди, які переглядають рішення суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності, мають зважати на вказаний аспект і в певних випадках застосовувати гарантії права на справедливий суд до таких справ. Як бачимо, це й виступає однією з особливостей застосування практики Суду зі ст. 6 Конвенції в адміністративному судочинстві, оскільки відповідні вимоги будуть застосовуватися не лише до процедури здійснення правосуддя в адміністративних справах, а й до перевірки адміністративним судом правомірності притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Як проміжний висновок зазначимо, що варто виходити з розуміння кількох можливих проявів реалізації положень Конвенції та практики ЄСПЛ при здійсненні адміністративного судочинства. Так, відповідну практику доцільно застосовувати при тлумаченні загальних положень КАС України, серед яких ми виокремлюємо принципи та завдання адміністративного судочинства, а також при застосуванні загальних категорій, які не тлумачаться в адміністративному процесуальному законодавстві, проте часто використовуються Судом для формування вимог до справедливості правосуддя. Також вказану практику доцільно використовувати при тлумаченні окремих прав людини, гарантованих Конвенцією, при здійсненні адміністративного судочинства. У цій сфері ми виокремлюємо два аспекти: матеріально-

правовий, тобто використання адміністративними судами конвенційних стандартів забезпечення прав людини при перевірці рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, та процесуальний, який полягає у дотриманні судами вимог права на справедливий суд при здійсненні адміністративного судочинства. До того ж, гарантії ст. 6 Конвенції (кримінальний аспект) мають враховуватися адміністративними судами при перевірці окремих рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

===== 1.2. Значення практики Європейського суду з прав людини для адміністративного судочинства

Розгляд проблематики реалізації в адміністративному судочинстві правових позицій ЄСПЛ неможливий без визначення мети, якої ми прагнемо досягти, намагаючись удосконалити практику вітчизняних адміністративних судів, наблизивши її до стандартів захисту прав людини, які сповідує у своїй діяльності Страсбурзький Суд. Інакше кажучи, відповідний аналіз необхідно розпочати з дослідження значення практики ЄСПЛ для адміністративного судочинства.

За роки незалежності у вітчизняній правовій системі було зроблено значний прорив у напрямку забезпечення конвенційних стандартів гарантування прав людини. Так, Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [86]. З цього часу можна говорити про нову сторінку в історії вітчизняного правосуддя, коли мали б суттєво покращитися стандарти та практичні показники стану

захищеності прав людини в Україні. На жаль, положення Конвенції в нашій державі забезпечуються неналежним чином, що підтверджується лідерством України за кількістю звернень до ЄСПЛ, а також рішень, які ЄСПЛ ухвалює проти України [130]. Такі показники пояснюються нехтуванням багатьма суддями прецедентною практикою ЄСПЛ у процесі здійснення ними правосуддя, в тому числі й в адміністративних справах, недостатнім обсягом їхніх знань у вказаній сфері або неналежним розумінням значення практики цього суду для забезпечення завдань адміністративного судочинства.

Два роки воєнного стану особливо загострили цю проблему. Адже система гарантій прав і свобод людини саме зараз зазнає суворих випробувань на стійкість. Саме сьогодні, в цих складних, надзвичайних умовах система адміністративного судочинства проходить випробування на спроможність надійно захищати права і свободи людини від свавілля з боку влади.

Термін «значення практики ЄСПЛ» ми використовуємо у значенні її цінності чи значущості для забезпечення завдань адміністративної юстиції в Україні. Проте такий підхід дещо відрізняється від традиційного розуміння значення цієї практики. У вітчизняній юридичній науці існує чимало наукових праць про значення практики ЄСПЛ для вітчизняної правової системи чи правосуддя. Втім, на наш погляд, їх автори не вичерпують зміст цієї проблеми, зосереджуючись на окремих аспектах значення практики ЄСПЛ. Тим більше, що наразі бракує праць, присвячених питанню значення практики ЄСПЛ для адміністративного судочинства України. З огляду на це спробуємо критично розглянути деякі напрацювання вітчизняних науковців у цій царині.

У багатьох випадках дослідники схилиються до думки, що реалізація практики ЄСПЛ у діяльності національних

судів наближає вітчизняне правосуддя до міжнародних стандартів у вказаній сфері. Наприклад, С. Г. Братель та І. О. Корецький зазначають, що застосування практики ЄСПЛ сприяє утвердженню національного судочинства як такої системи правосуддя, що відповідає міжнародним стандартам захисту прав і свобод людини, зміцнює довіру громадян до судів. Автори цілком слушно наголошують, що лише забезпечивши якісне правозастосування на національному рівні, можна скоротити велику кількість заяв, які надходять до Страсбурга від громадян України, підняти на міжнародній арені імідж України як правової держави. Крім того, вони акцентують увагу на тому, що для забезпечення належного рівня професіоналізму й неупередженості правосуддя, який задовольняв би потреби громадянського суспільства в нашій державі, національні суди мають реалізувати правові позиції ЄСПЛ [45].

На факторі «зближення» практики національних судів з правовими позиціями ЄСПЛ наголошує М. В. Мазур. Цитуючи Л. Вільдхабера, він зазначає, що національні суди, особливо верховні та конституційні, мають орієнтуватися на прецеденти ЄСПЛ з метою усвідомлення тенденцій у цих сферах, які є важливими для верховенства права. До подібних тенденцій науковець відносить, наприклад, неупереджене судочинство або свободу зібрань і об'єднань. Перевага в національному законодавстві, яка, як зазначає М. В. Мазур, надана тексту Конвенції, має узгоджуватися з судовою практикою, яка з цього тексту впливає [54, с. 257].

Проте, на наш погляд, такі наукові висновки не відображають справжньої цінності імплементації практики ЄСПЛ загалом у судову практику національних судів та, зокрема, в адміністративне судочинство. Тож спробуємо викласти власне бачення такої цінності. Але спершу слід зробити

невеликий аналітичний вступ та відобразити ті передумови, які в подальшому вплинуть на наші висновки.

У процесі судового контролю за дотриманням публічною адміністрацією принципу верховенства права, що є похідним від таких основоположних принципів, як справедливість, рівність, свобода та гуманізм, часто виникають проблеми з правильним його тлумаченням. Це, як правило, зумовлене тим, що відповідні природно-правові принципи, цінності та стандарти є розмитими й неконкретними, а це, у свою чергу, спричиняє нерозуміння їх сутності багатьма суддями, побоювання інтерпретувати спірні правовідносини з точки зору абстрактних принципів, а не конкретних положень нормативно-правових актів. Проте перевірка рішень адміністративних органів лише на їх відповідність закону, без урахування основоположних принципів права, унеможлиблює повноцінний захист прав людини в Україні.

Так, прийняття закону, який всупереч Конституції України й міжнародним актам порушує (обмежує) права і свободи людини, може стати підставою для прийняття адміністративними органами низки актів, які повною мірою відповідають такому закону (вимога відповідності закону буде дотримана), але не відповідатимуть принципу верховенства права. Станом на дату проведення цього дослідження (лютий 2024 р.) в українському суспільстві надзвичайно жваво обговорюється проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань мобілізації, військового обліку та проходження військової служби» [96]. Попри застереження, висловлені у науково-правових висновках наукових установ, висновки експертів, заяви політичних діячів, представників правничої спільноти та громадськості, в яких наголошувалось на численних грубих порушеннях норм міжнародних правових актів і Конституції України, зазначений проект

був проголосований у першому читанні Верховною Радою України 7 лютого 2024 р.

Складається ситуація, коли шляхом прийняття вочевидь неконституційного закону здійснюється спроба відстояти інтереси національної безпеки, в тому числі за рахунок порушення та не виправданого обмеження прав і свобод людини в Україні. Такий підхід є ризикованим для держави. Адже, якщо співмірне ситуації обмеження прав і свобод людини сприймається як цілком обґрунтований і очікуваний захід, то не виправдане грубе їх порушення ставить під загрозу саму основу існування демократичної держави, викликає в її громадян відчуття несправедливості та, як результат, породжує небажання підкорятися такому прояву свавілля. Саме в таких ситуаціях суди покликані стати надійним запобіжником, який має за будь-яких умов відстоювати принципи демократичного суспільства, права і свободи людини.

Так, С. В. Шевчук у цьому контексті зазначає, що прецедентне право Європейського суду з прав людини є правом принципів й акцентує увагу на важливості того, аби судді під час формулювання принципів чи їх застосування не підмінювали об'єктивну реальність суб'єктивним баченням і не допускали свавільності в цих діях. На його думку, задля цього суддям потрібна додаткова аргументація щодо прийняття певних рішень, коли виключного посилення на окремі норми права може виявитися недостатньо. При цьому С. В. Шевчук погоджується з думкою проф. А. Шайо, який вказував, що проблеми з конституційною аргументацією виникають у разі, коли суд покладається на принципи, а не на норми. Такий підхід відрізняється від «звичайної» судової діяльності, коли до фактів застосовуються саме норми, а не принципи [153, с. 127]. Отже, успішне трактування суддями вказаних правових принципів у процесі здійснення право-

суддя в адміністративних справах може суттєво покращити стан захищеності прав людини від можливого їх порушення з боку публічної влади. І найголовнішим принципом у контексті цього, безумовно, є принцип справедливості, який має особливе значення для правосуддя.

З огляду на важливість принципу справедливості зазначимо, що передусім адміністративні суди мають використовувати стандарти захисту прав людини, які сформовано в прецедентній практиці ЄСПЛ для покращення захищеності прав українських громадян від неправомірних дій з боку держави. Лише за умови, що судові рішення буде повною мірою забезпечувати захищеність прав людини, тобто невтручання держави у сферу фундаментальних потреб людини [99], ми зможемо говорити, що адміністративне судочинство є справедливим по суті.

Так, у контексті цього С. П. Погребняк зазначає, що справедливе судочинство має два аспекти: матеріальний і формальний. Матеріальний аспект якраз і означає, що кожне судові рішення має бути справедливим по суті (тобто при вирішенні спірного питання повинні бути справедливо визначені права і обов'язки тих, хто звернувся до суду, або завдяки суду має бути відновлена порушена справедливість). З іншого боку, процесуальна справедливість означає, що розгляд справи має відбуватися відповідно до певних судових процедур [73, с. 63].

Таким чином, лише у разі прийняття судових рішень, в яких буде здійснено повноцінний захист прав людини від будь-яких порушень з боку держави, та ухвалення цих рішень відповідно до чітко регламентованих судових процедур, можна вести мову про те, що завдання адміністративного судочинства здійснюються шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

У цьому аспекті діяльність ЄСПЛ має важливе значення, оскільки виступає певним орієнтиром і дороговказом для забезпечення матеріальної та формальної справедливості в адміністративному судочинстві. Саме тому завданням українських науковців є надання суддям рекомендацій щодо сфери застосування практики ЄСПЛ, висвітлення сутності різноманітних прав людини, які закріплені в Конвенції, особливості їхнього захисту та ін.

Отже, справедливість, як цілком правильно наголошують учені, виступає надзвичайно важливою категорією в юриспруденції, але водночас вона доволі складно піддається тлумаченню, оскільки характеризується значним суб'єктивізмом у сприйнятті. Це твердження, до речі, є головним аргументом при критиці юснатуралізму (лат. *jus naturale* – природне право) – напряду філософсько-правової думки, який фактично отождоює право із справедливістю [33, с. 141]. Так, в юридичній літературі досить часто зазначається, що основною проблемою природно-правового підходу є труднощі у визначенні категорії «справедливість», яка не може бути однаковою для різних суб'єктів правовідносин [75, с. 263], з чим ми, природно, погоджуємося. Однак вважаємо за необхідне наголосити, що недосконалість сучасного інструментарію для визначення категорії «справедливість» не дає підстав для відмови від самої ідеї керуватися вимогою справедливості як дороговказом на шляху захисту прав і свобод людини. І навпаки, правнича наука покликана зробити все від неї залежне для того, щоб надати суспільству прийнятні критерії оцінки справедливості.

Справедливість адміністративного судочинства забезпечується, зокрема шляхом справедливого розгляду адміністративних справ, але через складність визначення категорії «справедливість» не завжди можна зрозуміти, чи є конкретний розгляд адміністративної справи справедливим,

а також, які чинники впливають на справедливість адміністративного процесу. На нашу думку, саме положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також практика Європейського суду з прав людини дозволяють сформулювати стандарти справедливого судового розгляду адміністративних справ і в цілому позитивно впливають на забезпечення справедливості адміністративного судочинства.

Питання юридичної справедливості надзвичайно широко відображені в правничій літературі філософського та теоретичного спрямування. Серед найбільш відомих робіт варто назвати фундаментальну працю Дж. Ролза «Теорія справедливості» [111], роботу О. Хеффе «Політика. Право. Справедливість. Основоположники критичної філософії права та держави» [137], книгу Р. Дворкіна «Серйозний погляд на права» [27] та ін. У цьому контексті слід також згадати про монографію В. С. Бігуна «Філософія правосуддя: ідея та здійснення» [8], частина якої стосується справедливості як смислу правосуддя, де автор намагається підійти до пізнання вказаної проблематики з точки зору філософії права. Проте наразі немає досліджень, в яких би розглядалися роль і значення практики ЄСПЛ для забезпечення справедливості адміністративного судочинства, що є надзвичайно актуальним для правової доктрини.

Таким чином, у цій частині роботи ми спробуємо з'ясувати, яким чином забезпечується справедливий розгляд адміністративних справ та яка роль у цьому належить практиці Страсбурзького Суду, що, відповідно, й обумовить цінність і значущість її імплементації в адміністративне судочинство. Для цього необхідно розкрити зміст поняття «справедливість адміністративного судочинства», а також дослідити, яким чином практика ЄСПЛ впливає на формування стандартів справедливого правосуддя в адміністративних справах і чи

справляє вона реальний вплив на забезпечення вказаних стандартів в українській адміністративній юстиції.

Особливий зв'язок категорій «правосуддя/справедливість» неодноразово розглядався в науковій літературі. Наприклад, В. С. Бігун вказує, що в такому контексті правосуддя постає як справедливе судочинство. Мається на увазі, що в подібному значенні правосуддя та справедливість, як поняття, змістовно співвідносяться: правосуддя нездійсненне без справедливості [8, с. 114]. Схожу думку знаходимо і в Рішенні Конституційного Суду України у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора, де зазначено, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах [102, с. 24]. Екстраполюючи вказані положення на адміністративне судочинство, можна стверджувати, що справедливість є визначальним критерієм діяльності адміністративних судів. Проте ми маємо поставити декілька важливих питань щодо того, як саме розуміти зміст принципу справедливості в адміністративному судочинстві, чи відображено в адміністративному процесуальному законодавстві його сутність, на яку б судді могли спиратися при здійсненні правосуддя? Які критерії можна обрати для визначення справедливого судочинства та яким чином впливає практика ЄСПЛ на забезпечення вказаного стандарту правосуддя?

Після появи «Теорії справедливості» Дж. Ролза (1971), як слушно зазначає С. П. Погребняк, у філософських дослідженнях зазвичай проводять розрізнення між формальною, змістовною і процедурною справедливістю [73, с. 73]. Ми підтримуємо зауважену тенденцію, адже вважаємо, що подібний підхід найбільш повно відображає принцип справедливості у правосудді, тож розглянемо справедливість адміністративного судочинства, виходячи з її розподілу на вищевказані види.

Щодо формальної справедливості Дж. Роулз зазначає, що в разі якщо ми визнаємо справедливість виразником певного виду рівності, то така формальна справедливість вимагає, щоб усі закони застосовувалися однаково до представників класів, визначених у самому законі [111, с. 64]. Інакше кажучи, формальна справедливість означає, що до однакового слід ставитися однаково. У більш спрощеній інтерпретації це означає, що одне й те саме положення закону має застосовуватися судом однаково по відношенню до всіх осіб, на яких розповсюджується його дія.

Змістова справедливість, яка майже ототожнюється з пропорційністю, означає, що рішення адміністративного суду має бути справедливим по суті й сам суд має перенести ідею справедливості, втілену в нормах права, на рівень конкретних правовідносин. За С. П. Погребняком, суд конкретизує вимоги справедливості, закріплені в правовій нормі, щодо окремих правовідносин або корегує ті правовідносини, учасники яких відхиляються від нормативно встановлених стандартів справедливості [74, с. 51–53].

Процедурна справедливість означає, що адміністративний суд має діяти винятково в порядку прямо передбаченому законом, дотримуючись чітко встановленої процедури розгляду справи. Цінність цієї інтерпретації справедливості за Дж. Роулзом полягає в тому, що результат є справедливим незалежно від того, яким він є конкретно, щонайменше доти, поки результат знаходиться в допустимих рамках [111, с. 85]. Фактично дотримання певної законодавчо визначеної судової процедури підвищує шанси того, що рішення суду буде справедливим по суті.

Таким чином, справедливість адміністративного судочинства можна розуміти як принцип, відповідно до якого правосуддя в адміністративних справах здійснюється з дотриманням формальної рівності, рішення адміністративного суду

є справедливими по суті й враховують вимоги пропорційності, а судовий розгляд справи здійснюється з дотриманням справедливої судової процедури. Звісно, такий підхід є суто теоретичним і не може гарантувати забезпечення абсолютної справедливості в адміністративному судочинстві хоча б тому, що для кожного суб'єкта адміністративних правовідносин ця справедливість буде різною. Однак належний підхід, безсумнівно, дозволяє уникнути явно несправедливих рішень адміністративного суду. Відсутність явно несправедливого рішення робить його прийнятним для учасників адміністративного процесу, і адміністративна юстиція виконує при цьому одне із своїх важливих призначень – відновлює порушений правопорядок у суспільстві [41, с. 95].

Але чи існують в адміністративному процесуальному законодавстві критерії, схожі на наведені вище, які б дозволили перевірити процес розгляду адміністративної справи та рішення адміністративного суду на відповідність вимогам справедливості? Однозначну ствердну відповідь на це питання навряд чи слід очікувати. Звісно, можна підтримати думку деяких науковців, що справедливість в правосудді проявляється безпосередньо через процесуальні інститути, включно з диспозитивним волевиявленням, змагальними началами, рівністю громадян перед законом і судом, а також у процесуальному рівноправ'ї, яке виключає будь-яку дискримінацію сторін, з усіма іншими галузевими й міжгалузевими принципами [136, с. 197]. Але в адміністративному процесуальному законодавстві не існує окремих, чітко виокремлених критеріїв, які б дозволили перевірити рішення суду на відповідність саме вимогам справедливості!

Резюмується, що адміністративний процес є справедливим при чіткому дотриманні судом процесуальних вимог розгляду адміністративної справи і правильному застосуванні ним

норм матеріального права до конкретних спірних правовідносин. Проте таке формальне здійснення правосуддя не завжди призводить до справедливого по своїй суті вирішення адміністративної справи. Як зазначають Д. О. Фурсов та І. В. Харламова, формалізм є однією з перепон на шляху до реального захисту порушеного права, справедливого розгляду і такого самого справедливого судового рішення [136, с. 197]. Ми погоджуємось із вказаною тезою, оскільки справедливість процесу забезпечується лише при одночасному дотриманні всіх складних теоретичних конструкцій (формальна рівність, змістовна й процедурна справедливість), окреслених нами вище. На жаль, чинне адміністративне процесуальне законодавство не передбачає окремої вказівки на дотримання цих вимог, а судді адміністративних судів поки не проявляють значного судового активізму й нечасто застосовують доктринальні положення справедливості у своїй діяльності [76, с. 55].

Це й не дивно, оскільки вищезазначені критерії справедливості можуть здатися, на перший погляд, досить ілюзорними, теоретичними, не придатними для прикладного застосування в адміністративному судочинстві. Проте насправді вони мають низку характеристик практичного характеру, які сформовано в практиці ЄСПЛ та є обов'язковими для адміністративних судів з огляду на положення ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [86], відповідно до якої суди мають застосовувати ЄКПЛ та практику ЄСПЛ як джерело права.

Спробуємо продемонструвати, яким чином практика ЄСПЛ формує прикладні стандарти справедливості правосуддя та як саме вказані стандарти реально змінюють практику адміністративних судів в Україні. Але тут доцільно вказати, що в цьому підрозділі не буде розкрито вимоги

процедурної справедливості, оскільки це вельми широке питання, висвітлення якого потребує окремого дослідження, що ми й спробуємо здійснити в наступних частинах роботи. Проте зазначимо, що гарантії ст. 6 ЄКПЛ (право на справедливий суд), що передбачає право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав і обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [43], та їх застосування в адміністративному судочинстві вже неодноразово досліджувалися науковцями, тож указане питання не є настільки проблемним і актуальним, як інші аспекти справедливості, що будуть досліджені нами.

Розпочати аналіз слід зі згаданого вище принципу формальної справедливості. Так, С. П. Погребняк трактує вказаний принцип через обов'язок суду послідовно дотримуватися безсторонності (бути неупередженим) при розгляді спірних ситуацій, незважаючи на особу. Фактично, стверджує вчений, ідея формальної справедливості зводиться до формального аспекту принципу верховенства права [83, с. 74]. Щодо розуміння неупередженості (безсторонності) суду у практиці ЄСПЛ, то Т. А. Цувіна в монографії «Право на суд у цивільному судочинстві», аналізуючи підходи до тлумачення вказаної категорії, доходить висновку, що ЄСПЛ виходить з бінарного розуміння неупередженості суду [145]. Відтак, неупередженість розуміється у двох аспектах: суб'єктивному та об'єктивному. Суб'єктивна неупередженість пов'язана з особою судді, його особистими переконаннями та означає, що суд має бути суб'єктивно вільним від особистого упередженого ставлення, а жоден із членів складу суду не повинен мати будь-яких особистих упереджених ставлень або нахилів. Водночас об'єктивна неупередженість розуміється в практиці ЄСПЛ як

відсутність будь-яких законних сумнівів у тому, що безсторонність гарантована та забезпечена судом, а для перевірки на об'єктивну неупередженість слід визначити, чи є факти, які не залежать від поведінки судді, що можуть бути встановлені та можуть змусити сумніватися в його неупередженості [145, с. 147–148].

Яскравим прикладом формування стандартів безсторонності в практиці ЄСПЛ є справа Олександр Волков проти України від 9 січня 2013 р. [68], в якій заявник скаржився на порушення своїх прав за Конвенцією під час його звільнення з посади судді Верховного Суду України. У цьому рішенні ЄСПЛ зазначив, що оскільки судді ВАСУ, який розглядав скаргу пана Волкова на постанову парламенту про його звільнення з посади судді ВСУ, підпадали під дисциплінарну юрисдикцію Вищої ради юстиції (яка також брала участь у процедурі звільнення Волкова), вони не були незалежними й безсторонніми, розглядаючи справу, стороною якої була Вища рада юстиції, що становить порушення п. 1 ст. 6 Конвенції [135, с. 47]. У вказаній справі ЄСПЛ надає тлумачення безсторонності, яка, як правило, означає відсутність упередженості та необ'єктивності. Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ існування безсторонності для цілей п. 1 ст. 6 Конвенції повинно встановлюватися згідно з: (i) суб'єктивним критерієм, врахувавши особисті переконання й поведінку конкретного судді, тобто 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 сам суд і, серед інших аспектів, його склад, достатні гарантії для того, щоб виключити будь-який обґрунтований сумнів в його безсторонності [68].

Тож ми бачимо приклад формування ЄСПЛ стандартів формальної справедливості в адміністративному судочинстві,

які є обов'язковими для адміністративних судів і деталізують принцип справедливості, про який йдеться у ст. 2 КАС України. Але вказаний принцип знаходить своє відображення не лише в рішеннях ЄСПЛ проти України, а й у практиці адміністративних судів. Так, в ухвалі Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/4686/16 від 28 квітня 2017 р. розглядалося питання відводу судді. Адміністративний суд, не враховуючи в цілому обґрунтування заяви представника позивача про відвід, через її безпідставність, необґрунтованість та надуманість, однак врахував критичні висловлювання представників позивача в судовому засіданні про незадоволення процесуальними рішеннями суду під час розгляду клопотань у справі, послався на наведену вище практику ЄСПЛ у справі Олександр Волков проти України та задовольнив відвід судді [132]. Таким чином, наведений приклад є демонстрацією того, що стандарти формальної справедливості, сформовані ЄСПЛ, є не просто абстрактними вимогами, а реально застосовуються в адміністративному судочинстві.

Щодо змістовної справедливості, то слід зазначити, що в аспекті адміністративної юстиції вказаний різновид справедливості набуває специфічного значення. Найголовнішим завданням адміністративного судочинства відповідно до ст. 2 КАС України є захист прав людини від зловживань з боку суб'єкта владних повноважень. Для досягнення вказаної мети адміністративний суд відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС України перевіряє рішення, дії або бездіяльність указаних суб'єктів на відповідність багатьом критеріям, серед яких є й пропорційність, під якою розуміється дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване рішення (дія) адміністративного органу. Це питання детально розкрито в монографічному дослідженні

Д. В. Лученка «Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти» [51].

У своїй статті «Верховенство права у практиці Страсбурзького Суду в аспекті проблем судового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень» Д. В. Лученко зазначає, що пропорційність, у розумінні ЄСПЛ, означає вимогу до якості закону, відповідно до якої втручання держави в суспільне життя має бути пропорційним. Закон, на його думку, виходячи з тлумачення ЄСПЛ, не може накладати на особу стягнення чи іншого обмеження, яке явно не співмірне з тяжкістю вчиненого правопорушення. Дотримання норм такого закону не може сприйматися як законність у розумінні доктрини верховенства права [52].

Зазначена вимога змістовної справедливості є надзвичайно важливою саме в аспекті адміністративного судочинства, оскільки перевірка адміністративним судом дискреційних адміністративних актів на дотримання пропорційності забезпечує суспільство від різноманітних порушень при реалізації суб'єктами публічної адміністрації своїх дискреційних повноважень. Таким чином, пропорційність відіграє ключову роль в обмеженні адміністративного розсуду держави. Так, О. Д. Сидельников у статті «Адміністративний розсуд та права людини: перспективи взаємовпливу» стверджує, що визначення сутності та меж розсуду (дискреції) у діяльності органів державної влади (яке досить часто визначається якраз через пропорційність) завжди посідало особливе місце у правовій доктрині й виступало критерієм відмежування державного управління, заснованого на праві, від іншого його виду, що ґрунтувалося на виключній волі правителя [116, с. 98]. Зрозуміло, що рішення суб'єкта владних повноважень, прийняте в рамках адміністративного розсуду, не буде справедливим, якщо воно буде непропорційно втручатися у сферу суспільного життя.

Утілення вказаного стандарту, сформованого в практиці ЄСПЛ, знаходить неодноразове виявлення в практиці адміністративних судів. Наприклад, у постанові Одеського окружного адміністративного суду у справі про визнання протиправною та скасування постанови Держпродспоживслужби адміністративний суд встановив, що накладення суб'єктом владних повноважень на юридичну особу стягнення в розмірі 10 000 грн є необґрунтованим та непропорційним. Справа в цьому випадку стосувалася оскарження постанови Держпродспоживслужби про притягнення до відповідальності за неналежне обладнання місця для паління. У своїй постанові адміністративний суд зазначив, що ЄСПЛ неодноразово нагадував у своїх рішеннях, що встановлюючи пропорційність втручання, слід також брати до уваги характер і суворість накладеного на заявника покарання, чого контролюючий орган не зробив, тому відповідна постанова суб'єкта владних повноважень була скасована [81].

Тож наведені вище приклади вказують на те, що практика ЄСПЛ виступає фундатором принципу справедливості в адміністративному судочинстві. Отже, роль практики ЄСПЛ полягає в тому, що вона надає природно-правового забарвлення адміністративній юстиції. При цьому стандарти справедливості, які формує ЄСПЛ, не є абстрактними, а мають прикладний характер і позитивно впливають на практичну реалізацію завдань адміністративного судочинства.

Таким чином, цінність прецедентної практики ЄСПЛ для адміністративного судочинства полягає в тому, що її використання наближає адміністративну юстицію до ідеалів справедливості, дозволяє більшою мірою захистити права людини тощо. Крім того, стандарти захисту прав людини, які формує ЄСПЛ, є більш динамічними, сучасними і в цілому характеризуються більшою деталізацією, що суттєво

1.2. Значення практики Європейського суду з прав людини для адміністративного...

покращує й забезпечує становище людини при її взаємодії з державою. З огляду на це значення практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві полягає, на нашу думку, в тому, що вона сприяє забезпеченню справедливості адміністративного процесу, яку ми розуміємо у трьох іпостасях: процедурна, змістовна та формальна.

Розділ 2

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

2.1. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції)

Право на справедливий суд посідає особливе місце в ЄКПЛ та практиці ЄСПЛ, оскільки виступає надзвичайно важливим фактором для забезпечення процедурного аспекту справедливості адміністративного процесу, недоторканості прав людини та їхнього захисту в судовому порядку. Таку важливість також демонструє найбільша кількість заяв, які надходять до ЄСПЛ якраз у зв'язку з необхідністю забезпечення права на справедливий суд.

Як зазначається у п. 1 ст. 6 ЄКПЛ, 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 висунутого проти нього кримінального обвинувачення [43]. Із вказаного формулювання можна дійти висновку про те, що в контексті права на справедливий суд ЄСПЛ буде розглядати лише ті процесуальні порушення, які виникли

з приводу вирішення національними судами справ, пов'язаних з «правами та обов'язками цивільного характеру» або справ, що стосуються «кримінального обвинувачення».

Досить тривалий час у вітчизняній юридичній науці виникали дискусії з приводу того, чи застосовуються в адміністративному судочинстві гарантії права на справедливий суд, з огляду на те, що у змісті ст. 6 ЄКПЛ не йдеться про адміністративно-правові спори, а згадується лише про «права та обов'язки цивільного характеру». Наразі можна зазначити, що проблемні питання, пов'язані з визначенням сфери застосування п. 1 ст. 6 ЄКПЛ, поступово вирішуються і з'являється все більше досліджень, в яких здійснюються спроби розв'язати вказану проблему.

Перш за все слід зазначити, що поняття «права та обов'язки цивільного характеру» та «кримінальне обвинувачення» не є сталими й такими, що впливають лише з формального змісту формулювань, передбачених у п. 1 ст. 6 ЄКПЛ. Так, Т. А. Цувіна переконана, що термін «цивільні права та обов'язки» є автономним поняттям і має тлумачитися незалежно від аналогічних йому понять у національному законодавстві [145, с. 57]. Таким чином, конвенційний термін «права та обов'язки цивільного характеру» ЄСПЛ тлумачить автономно й не завжди враховує обсяг відповідних понять у національному законодавстві держави-учасниці.

Н. Б. Писаренко вказує, що Конвенція є «живим» інструментом, а тому вона має тлумачитися з огляду на умови, що існують на час застосування її положень. Звідси – надзвичайно велика кількість рішень, в яких відображена позиція ЄСПЛ щодо розуміння сутності та змісту розглядуваного права, а отже, щодо необхідності поширення гарантій, які наповнюють це право, на сфери, що, на перший погляд, не стосуються кримінального обвинувачення чи вирішення справ про права та обов'язки цивільного характеру [71, с. 215].

Загалом у своїй праці дослідниця підтримує позиції багатьох українських правників і слушно зазначає, що при вирішенні питання про поширення терміна «права та обов'язки цивільного характеру» на адміністративне судочинство слід керуватися критеріями, сформованими у справі *Вільхо Ескалайнен проти Фінляндії* від 19 квітня 2007 р., в якому Суд зазначив, що якщо національний закон допускає судовий контроль відносно рішень владарюючих суб'єктів, то такий контроль має відбуватися із дотриманням гарантій, відображених у п. 1 ст. 6 Конвенції [71, с. 224]. Тому ми не будемо детально заглиблюватися у це питання, а виходитимемо з тієї тези, що адміністративні суди мають дотримуватися вимог права на суд у своїй діяльності.

У цьому ж підрозділі ми зосередимося на аналізі окремих складових права на суд та їх застосовності в адміністративному судочинстві. Виходячи з аналізу п. 1 ст. 6 Конвенції, слід зазначити, що конвенційні стандарти з приводу справедливого судового розгляду включають такі основні гарантії організаційного та процесуального змісту:

- 1) розгляд справи судом, установленим законом;
- 2) незалежність і безсторонність суду;
- 3) публічний розгляд справи;
- 4) розгляд справи протягом розумного строку.

Усі вказані гарантії, безперечно, мають реалізовуватися в адміністративному судочинстві. Проте, як бачимо, в контексті таких вимог йдеться вже про справедливість процедури розгляду та вирішення справи у суді. Але вже багато років ЄСПЛ виходить з того, що не менш важливою гарантією в контексті ст. 6 Конвенції є доступ до правосуддя, оскільки без належних умов звернення за захистом до суду всі інші складові цього права втрачають свою значущість.

Одним із перших рішень, де ЄСПЛ порушив питання доступу до правосуддя, а також тлумачив вищезгадані складові

ві права на суд, є рішення у справі *Голдер проти Сполученого Королівства* від 21 лютого 1975 р. У вказаній справі заявник, який відбував покарання в англійській в'язниці, був звинувачений в нападі на офіцера тюремної служби під час заворушень у в'язниці Паркхерст. Проте після детального дослідження обставин справи офіцер та його колеги відмовилися від своїх показань і дійшли висновку про те, що пан Голдер не був причетним до нападу і, відповідно, обвинувачення з нього було знято. Однак заявник висловив занепокоєння, що інцидент з обвинуваченням може негативно позначитися на його долі, тому Голдер звернувся до Міністерства внутрішніх справ з клопотанням про можливість отримання дозволу на консультацію від адвоката щодо подання цивільного позову про дифамацію проти тюремного офіцера. У такому клопотанні заявнику було відмовлено [18].

Це рішення відіграє надзвичайно важливу роль для розуміння практики Суду зі ст. 6 Конвенції, оскільки в ньому ЄСПЛ вперше за допомогою методів тлумачення відповів на питання, чи є доступ до суду складником права на суд, оскільки прямо в тексті ст. 6 Конвенції не йдеться про гарантування доступу особи до суду. Справа в тому, що у цій справі уряд Сполученого Королівства наполягав на тому, що положення п. 1 ст. 6 Конвенції свідчать про гарантії справедливого судового процесу, який вже відбувається, і її дія не розповсюджується на правовідносини, які виникають до початку судового процесу. Тобто відмова заявнику в консультації адвоката для подачі позову до суду, на думку уряду, не порушувала гарантій, передбачених ст. 6 Конвенції. ЄСПЛ у цьому рішенні розглянув вищезгадані доводи та виклав власну позицію щодо доступу до суду в контексті права на суд.

Суд, зокрема, зазначив, що якби текст ст. 6 Конвенції розумівся як такий, де йдеться винятково про рух справи, яка вже передана на розгляд до суду, то держава могла б,

не порушуючи цю статтю, ліквідувати свої суди або вивести з-під їх юрисдикції розгляд деяких видів цивільних справ, доручивши їх органам, які перебувають у залежності від уряду. Подібні припущення, невіддільні від небезпеки свавілля, мали б вельми серйозні наслідки, які несумісні із зазначеними вище принципами справедливого судового розгляду. На думку Суду, було б немислимо, щоб п. 1 ст. 6 Конвенції містив би докладний опис наданих сторонам процесуальних гарантій у цивільних справах і не захищав у першу чергу того, що дає можливість практично користуватися такими гарантіями – доступу до суду. Такі характеристики процесу, як справедливість, публічність, динамізм, утрачають сенс, якщо немає самого судового розгляду [18].

Таким чином, у вказаній справі суд дійшов висновку, що право на доступ до суду як складова «права на суд» розуміється як можливість ініціювати судовий розгляд цивільної справи. Доступ до суду, разом з іншими правами, такими, як гарантії щодо складу й організації суду, а також вимогами п. 1 ст. 6 Конвенції щодо руху процесу, у своїй сукупності й утворюють право на справедливий судовий розгляд справи [18]. Як бачимо, для ЄСПЛ недостатньо створити дійсно незалежний та неупереджений суд, який публічно розгляне справу протягом розумного року та прилюдно оголосить справедливе рішення. Надзвичайно важливою гарантією в цьому контексті є забезпечення для особи й доступу до справедливої судової процедури, оскільки без такого права цінність всіх інших гарантій права на суд нівелюється.

У процесі розгляду проблемних питань, які можуть виникати при доступі до правосуддя, ЄСПЛ ухвалив значну кількість рішень, в яких відображаються різноманітні аспекти обмеження доступу до суду. Як указує Ю. І. Матат, в юридичній літературі виокремлюють чотири основні

проблемні сфери, які стосуються питання доступу до правосуддя в контексті ст. 6 Конвенції [57, с. 32]:

1) відсутність або нестача правоздатності з боку заявника для подання цивільного позову або отримання судового рішення;

2) процесуальні перешкоди доступу, такі як обмеження процесуальних строків та судові витрати;

3) практичні перешкоди доступу, такі як недоступність правової допомоги;

4) непідсудність відповідачів у цивільних справах (конфлікт судових юрисдикцій).

Розглянути всі ці випадки, навіть обмежуючи предмет дослідження відносинами, які схожі з тими, що розглядаються адміністративними судами, в рамках цієї частини нашого дослідження неможливо. Тому, порушуючи зазначену проблематику, ми зосередимося лише на окремих прикладах доступу до суду в адміністративному судочинстві.

Розпочнемо вказане дослідження з вивчення проблем доступу до суду, які можуть виникати у зв'язку з недосконалістю законодавчого розмежування судових юрисдикцій. ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово звертався до захисту права на доступ до суду у зв'язку з відмовами національних судів розглядати позовні заяви з мотивів неналежної юрисдикції. У тому числі такі питання розглядалися Судом й у справах проти України.

Так, у рішенні ЄСПЛ у справі *Церква села Сосулівка проти України* від 28 лютого 2008 р. було встановлено порушення п. 1 ст. 6 Конвенції в подібній ситуації [143]. Обставини цієї справи полягали в тому, що декілька українських судів відмовлялися розглядати спір, який виник між двома релігійними громадами – Української греко-католицької церкви та Української Православної Церкви Київського Патріархату – з приводу користування ними будівлею церкви

у селі Сосулівка Чортківського району Тернопільської області, з мотивів відсутності в них відповідних повноважень на розгляд цієї справи. Заявник – греко-католицька громада, яка уклала договір на користування цією будівлею з Чортківською районною державною адміністрацією, скаржилася на те, що представники УПЦ Київського Патріархату у свою чергу відмовилися укладати аналогічну угоду, а також чинили фактичні перешкоди щодо користування церквою заявниками.

З метою захисту своїх прав заявники спочатку звернулися до арбітражних судів, які існували до створення судів господарської юрисдикції. У рамках системи арбітражних судів їм було відмовлено у розгляді зазначеної справи з мотивів того, що за правилами підсудності вона повинна була бути поданою до судів загальної юрисдикції. Після цього заявники звернулися до місцевого суду, але їм знову було відмовлено через те, що такі справи не підсудні судам загальної юрисдикції. У подальшому заявники звернулися вже до господарської юрисдикції, де Київський господарський суд припинив провадження у справі, посилаючись на те, що спір вже припинився, оскільки Тернопільська обласна державна адміністрація ухвалила нове розпорядження стосовно вказаної церкви, яким спір, фактично, було вирішено [143].

Зазначимо, що така ситуація, коли кілька різних судів відмовляють позивачам у розгляді справи з мотивів неможливості визначення підсудності, є досить поширеною у вітчизняній судовій практиці, тому ми й звернулися в роботі саме до цієї проблематики в аспекті права на доступ до суду в адміністративному судочинстві.

Зокрема, у вказаній справі Суд зазначив, що його завданням не є дослідження питання, чи мають суди загальної юрисдикції або господарські (колишні арбітражні) суди

компетенцію розглядати цю справу по суті, або встановлювати, якому з відповідних судів підсудний розгляд скарг заявника по суті. Суд лише визнав той факт, що заявник мав доступ до цих судів, але жоден з них не розглянув скаргу на неможливість користуватись церковною будівлею, оскільки вони вважали, що не мають юрисдикції розглядати подібні питання, хоча процедурні вимоги прийнятності заяви було дотримано. У результаті ЄСПЛ прирівняв таку ситуацію до відмови у здійсненні правосуддя, що порушило, на його думку, саму суть права на доступ до суду заявників [143]. Тобто можна дійти висновку, що практика ЄСПЛ виходить з неприпустимості ситуації безпідставного перенаправлення справи від однієї судової юрисдикції до іншої, оскільки за таких обставин буде обмежуватися сама можливість особи отримати справедливий судовий захист порушеного конвенційного права.

Дане питання є надзвичайно актуальним і для адміністративного судочинства в Україні. З моменту набуття чинності КАС України 1 вересня 2005 р. і створення системи адміністративних судів у нашій державі було започатковано адміністративну юстицію. Ця подія ознаменувалася активізацією наукових дискусій, а також накопиченням проблем у процесі здійснення правосуддя, пов'язаних з віднесенням того чи іншого спору до юрисдикції адміністративного, господарського суду чи суду загальної юрисдикції.

Як зазначають Т. О. Коломoeць та П. С. Лютиков, із прийняттям КАС України суб'єктний склад правовідносин між сторонами спору перестав бути беззаперечним критерієм розмежування підвідомчості справ, так само як і характер спірних правовідносин. Ще більшу плутанину, на думку правників, спричинило внесення змін до КАС України щодо залишення до остаточного формування системи адміністративних судів спорів, що виникають з господарської діяльнос-

ті за участю суб'єктів владних повноважень, у віданні господарських судів. На практиці це були так звані податкові, земельні справи [40, с. 177].

Як указують деякі дослідники, тенденція виникнення дебатів стосовно розмежування судових юрисдикцій щодо вказаних категорій спорів простежувалася й надалі, навіть після того як система адміністративних судів була сформована [61; 112]. І справді, з моменту створення адміністративної юстиції в Україні не припинялися дискусії з приводу віднесення певних категорій спорів до підвідомчості адміністративних, господарських судів чи судів загальної юрисдикції. Понад те, проблемні моменти, про які у своїй праці згадували Т. О. Коломоєць та П. С. Лютіков, знайшли своє відображення і в практиці ЄСПЛ.

Так, предметом розгляду Суду у справі *Шестопалова проти України* від 21 грудня 2017 р. стали спірні правовідносини, які виникли у зв'язку зі звільненням заявниці з посади директора Центру по обслуговуванню одиноких, непрацездатних та малозабезпечених громадян Управління праці, соціального захисту і житлових субсидій Мелітопольської міської ради. Пані Шестопалова з метою захисту свого порушеного права спочатку звернулася до загального суду з цивільним позовом про відновлення її на посаді та відшкодування заподіяної шкоди у зв'язку зі звільненням. Проте суд загальної юрисдикції відмовив у задоволенні зазначеного позову, а апеляційний суд залишив відповідне рішення без змін. Уже після подачі скарги до ВСУ всі попередні судові рішення було скасовано, а справу передано на новий розгляд до суду першої інстанції з мотивів того, що справа має розглядатися в порядку адміністративного судочинства, оскільки спір стосується проходження публічної служби. Проте після ініціювання розгляду справи в порядку адміністративного судочинства заявниці також було відмов-

лено у задоволенні її позову, оскільки суд постановив, що спір мав розглядатися в порядку цивільного судочинства [154].

Вирішуючи вказану справу, Суд, окрім підтвердження своєї позиції, висловленої у справі *Церква села Сосулівка проти України*, встановив, що в цій справі національні суди наводили суперечливі вказівки щодо того, який суд мав юрисдикцію розглядати позов заявниці по суті. Зокрема, було зазначено, що ВАСУ відмовився слідувати ухвалам ВСУ, який встановив адміністративну юрисдикцію щодо справи заявниці. З огляду на те, що ВСУ був найвищим органом судової влади України, який здійснював офіційне тлумачення законодавства, заявниця мала законне сподівання, що ця ухвала не буде поставлена під сумнів [154]. Таким чином, у вказаній справі ЄСПЛ також доповнив свої стандарти з приводу гарантій доступу до суду та вказав, що держави мають встановлювати ефективні процесуальні засоби для вирішення питань, пов'язаних з судовою юрисдикцією, а не створювати навпаки особам перепони в їхньому доступі до справедливої судової процедури.

Певний інтерес викликає також справа *Статівка проти України* (рішення від 7 вересня 2023 р.), що стосується непослідовного й непередбачуваного способу, в який національні суди зрештою відмовили у задоволенні вимоги заявника щодо перерахунку виплати грошового забезпечення [125]. У ній заявник скаржився на відсутність доступу до суду за п. 1 ст. 6 Конвенції та ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

4 травня 2011 р. заявник звернувся до Луганського окружного адміністративного суду (далі – окружний суд) з позовом проти свого колишнього роботодавця – місцевого військового комісаріату (далі – комісаріат), оскаржуючи відмову останнього здійснити перерахунок виплати грошового

забезпечення. 6 травня 2011 р. окружний суд залишив позовну заяву без розгляду у зв'язку з її поданням після закінчення встановленого строку. 7 жовтня 2011 р. Донецький апеляційний адміністративний суд (далі – апеляційний суд) скасував зазначену ухвалу та направив справу на новий розгляд до окружного суду. Він встановив, що вимога заявника стосувалася стягнення заробітної плати, а тому не обмежувалася будь-яким строком, як передбачалося ч. 2 ст. 233 КЗпП України. 13 грудня 2011 р. окружний суд частково задовольнив позов, посилаючись, зокрема, на ч. 2 ст. 233 КЗпП України, і зобов'язав комісаріат здійснити перерахунок окремих заборгованостей з виплати грошового забезпечення та сплатити їх заявнику. 15 лютого 2012 р. апеляційний суд скасував постанову від 13 грудня 2011 р. та залишив позов без розгляду на тій підставі, що заявник пропустив строк для подання такого позову. Суд ухвалив, що посилення суду нижчої інстанції на ч. 2 ст. 233 КЗпП України було помилковим, оскільки, на його думку, це положення стосувалося лише наявної заборгованості, а не оскаржуваної. Натомість він посилався на ч. 2 ст. 99 КАС України, яка передбачала шестимісячний строк для подання адміністративних позовів.

Заявник подав касаційну скаргу до ВАСУ, стверджуючи, що висновок апеляційного суду про незастосовність ч. 2 ст. 233 КЗпП України був неправильним, зокрема з огляду на його остаточну ухвалу від 7 жовтня 2011 р., в якій він встановив, що це положення було застосовним у його справі. Він також посилався на інші подібні справи, в яких національні суди, в тому числі ВАСУ, не залишали без розгляду позовні заяви на тій підставі, що вони були подані поза межами встановленого строку. В ухвалі від 19 березня 2012 р. ВАСУ відмовив заявнику у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою, вказавши, що не було ознак

неправильного застосування національного законодавства, а доводи заявника не давали підстав для висновку про порушення відповідних норм матеріального чи процесуального права. 15 жовтня 2013 р. КСУ надав офіційне тлумачення ч. 2 ст. 233 КЗпП України у зв'язку з її непослідовним застосуванням судами та встановив, що вона застосовувалася як до наявних, так і до оскаржуваних виплат, пов'язаних із заробітною платою. У липні 2022 р. до ч. 2 ст. 233 КЗпП України були внесені суттєві зміни і вона більше не передбачає можливість вимагати перерахунок заробітної плати без обмеження у часі.

У цій справі ЄСПЛ зазначає, що хоча сторони не дійшли згоди у тлумаченні та застосуванні конкретних процесуальних норм, немає необхідності з'ясовувати, чи були відповідні норми правильно застосовані національними судами. Суд вважає, що в цій справі його завдання полягає у вирішенні того, чи могло оскаржуване застосування національних процесуальних норм бути передбачуваним з точки зору заявника.

У зв'язку з цим Суд посилається на обставини цієї справи, за яких той же суд у тому ж провадженні зайняв протилежну позицію щодо встановлених законом строків, застосованих до справи заявника. Крім того, непослідовність національних судів у цьому питанні підтверджувалася тим, що вона стала підставою для конституційного провадження стосовно тлумачення ч. 2 ст. 233 КЗпП України. Таким чином, Суд вважає, що за обставин цієї справи застосування апеляційним судом процесуальних обмежень не було чітким і передбачуваним з точки зору заявника, а тому не відповідало принципу юридичної визначеності. У поведінці заявника не було нічого, що виправдовувало б необхідність покладати на нього тягар наслідків цієї невизначеності. Отже, було порушено п. 1 ст. 6 Конвенції [125].

У зв'язку з проведеним аналізом практики ЄСПЛ з приводу доступу до суду в контексті вирішення проблем розмежування судових юрисдикцій слід розкрити питання впливу відповідної практики Суду на практику вітчизняних адміністративних судів. Зазначимо, що українські суди нечасто звертаються до цього аспекту практики ЄСПЛ у своїх рішеннях, навіть попри те, що так званих юрисдикційних спорів у їхній практиці досить багато. Тут ми стикаємося з проблемою необов'язкового звернення вітчизняними судами до судової практики ЄСПЛ, хоча потенційно в цій категорії справ адміністративні суди мали б частіше використовувати правові позиції ЄСПЛ з питань доступу до суду. Отже, розглянемо ситуацію з інтеграцією цих правових позицій ЄСПЛ в адміністративне судочинство на окремих прикладах з судової практики національних судів.

Часом адміністративні суди застосовують практику ЄСПЛ з питань доступу до суду для обґрунтування необхідності розглянути справу. Наприклад, схожа ситуація мала місце, коли Донецький апеляційний адміністративний суд розглядав у порядку письмового провадження апеляційну скаргу на ухвалу Луганського окружного адміністративного суду, в якій вирішувалося питання прийнятності позову особи про стягнення одноразової грошової допомоги з Головного управління Національної поліції в Луганській області.

Луганський окружний адміністративний суд, до якого спочатку звернувся позивач, повернув йому позовну заяву та роз'яснив, що вказаний спір підсудний місцевому загальному суду як адміністративному суду. Суд першої інстанції виходив з того, що в цьому випадку порушено вимоги предметної підсудності, оскільки предметом спору є стягнення одноразової грошової допомоги у зв'язку із встановленням групи інвалідності внаслідок травми, що у свою чергу є соціальною виплатою непрацездатним громадянам. Колегія

суддів Донецького апеляційного адміністративного суду, до якого позивачем було оскаржено зазначену ухвалу, не погодилася з доводами суду першої інстанції і відповідну ухвалу скасувала. Серед аргументів апеляційного суду в цій справі були й доводи, які стосувалися врахування практики ЄСПЛ щодо доступу до суду в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції. Так, зокрема, колегія суддів процитувала рішення ЄСПЛ у справі *Церква села Сосулівка проти України*, в якому йшлося про те, що відмова судів розглядати справу з мотивів невідповідності судової юрисдикції є порушенням доступу до суду [143].

У цілому вітаючи застосування адміністративним судом у своєму рішенні практики ЄСПЛ, зазначимо, ситуація, яка розглядалась ЄСПЛ у справі *Церква села Сосулівка проти України*, все ж таки відрізняється від тих обставин, які стали предметом розгляду в Донецькому апеляційному адміністративному суді. Якщо в рішенні ЄСПЛ обставини справи стосувалися проблеми розмежування господарської та цивільної юрисдикцій, то перед адміністративним судом постало питання неузгодженостей предметної підсудності в рамках адміністративного судочинства. Не заперечуючи застосовності практики ЄСПЛ з питань доступу до суду до цієї ситуації все ж таки зазначимо, що суд не навів аргументів, які б пояснювали мотивів застосування рішення ЄСПЛ до спору, який відрізняється від тих спірних правовідносин, що розглядалися ЄСПЛ у своєму рішенні у справі *Церква села Сосулівка проти України*. У своєму ж судовому рішенні адміністративний суд лише процитував прецедент ЄСПЛ і не навів жодного додаткового обґрунтування.

Проте в інших випадках, вирішуючи схожі за своєю суттю питання, адміністративні суди можуть взагалі не звертатися до практики ЄСПЛ з питань доступу до суду. Яскравим прикладом такого неврахування практики ЄСПЛ

є ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду, в якій він підтримав ухвалу Харківського окружного адміністративного суду про відмову у відкритті провадження у справі за позовом Акціонерного товариства закритого типу «Спеціалізований будівельно-монтажний поїзд № 803» до м. Харкова в особі Харківської міської ради та багатьох інших відповідачів, які були замовниками позивача при будівництві Харківського метрополітену. Адміністративні суди у вказаній справі визнали частину вимог позивача такими, які належить розглядати в порядку господарського судочинства. Проте, враховуючи звернення позивача, суди жодним чином не розглянули застосовність до цієї ситуації правових позицій ЄСПЛ з питань доступу до суду, які стосуються проблематики розмежування судових юрисдикцій [133]. Слід зазначити, що окреслена ситуація є доволі розповсюдженою, а суди часто не звертаються до відповідної практики Суду, коли вирішують питання про доцільність розгляду позовної заяви в порядку господарського чи цивільного судочинства.

Перш ніж перейти до дослідження інших аспектів права на справедливий суд, слід зробити невелике застереження і зазначити, що поняття доступу до суду в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції не слід плутати з іншим схожим поняттям «доступність правосуддя». Як слушно зазначає Т. А. Цувіна, доступ до суду слід розглядати як право на доступ до суду першої інстанції в межах судової юрисдикції, що може мати певні легітимні законодавчі обмеження відповідно до принципу пропорційності, а також право подальшого інстанційного доступу до суду. Доступність правосуддя, як зазначає вона, є суміжним поняттям із правом на суд, показником ефективності правосуддя, що пов'язаний із реалізацією лише окремих елементів права на суд, а саме доступом до суду і розумністю строків судового розгляду [145, с. 98]. Так,

в юридичній науці питання доступності правосуддя зазвичай розглядають в контексті фінансової спроможності осіб сплатити судовий збір при поданні позову до суду, наявності належних умов для отримання правової допомоги, територіальної наближеності осіб до суду, відкритості інформації про суд, порядок його роботи, процедури звернення тощо [67; 110]. Указані критерії відіграють не менш важливу роль для фактичної спроможності осіб звернутися за судовим захистом їхніх порушених прав, ніж усі інші аспекти права на доступ до суду. Проте доступність розглядається науковцями більш широко, і не всі її аспекти стають предметом розгляду в ЄСПЛ.

Але інколи питання доступу до суду як елементу права на суд в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції виникають у зв'язку з нетиповими або екстраординарними ситуаціями, які можуть обмежувати доступ осіб до суду та бути дотичними загалом з проблемами доступності правосуддя. У контексті України такі ситуації виникли, наприклад, у зв'язку з початком у 2014 р. збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей. Знаковим у цьому контексті є рішення Суду у справі *Цезар та інші проти України* від 13 лютого 2018 р. [142]. У вказаній справі заявники скаржилися на неможливість подання позову до суду в м. Донецьк, оскільки у 2014 р. суди в цьому регіоні перестали працювати у зв'язку з початком бойових дій. ЄСПЛ у цій справі встановлював, чи вжив уряд України всіх необхідних заходів для організації своєї судової системи таким чином, щоб забезпечити права, гарантовані ст. 6 Конвенції, на практиці, з огляду на давно встановлений принцип, згідно з яким ЄКПЛ має на меті гарантувати права, що є практичними й ефективними, а не теоретичними та ілюзорними. Розглядаючи це питання, Суд звичайно враховував контекст, в якому виникла справа, зокрема, ним брались до

уваги військовій дії в регіоні. Так, він наголосив, що було б поверхово розглядати факти справи без розгляду такого загального контексту [21].

Указана справа є прикладом того, як питання доступу до суду в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції може пересікатися з більш широкою проблематикою доступності осіб до правосуддя в зоні військових дій. Звісно, Суд у цій справі виходив з розуміння того, що не в усіх ситуаціях держава об'єктивно може забезпечити функціонування судів, особливо якщо мова йде про збройний конфлікт, жертвами якого можуть виявитися самі судді та працівники суду. Однак це не означає, що ЄСПЛ погоджується з легітимністю обмеження права на доступ до суду з мотивів ведення бойових дій на території діяльності суду. ЄСПЛ у вказаних випадках встановлює, чи забезпечила держава певні альтернативи для того, щоб громадяни могли подавати позовні заяви до суду.

Що стосується рішення у справі *Цезар та інші проти України*, то в ній Суд підтримав свій висновок, якого дійшов раніше у справі *Хлеб'юк проти України* від 25 липня 2017 р. [142] та вказав, що уряд України вжив усіх необхідних заходів для організації судової системи таким чином, щоб забезпечити право на суд ефективно в конкретній ситуації постійного конфлікту. Окрім того, Суд дійшов висновку, що уряд зробив все, що в його силах за цих обставин, для вирішення проблемної ситуації. Таким чином, у контексті забезпечення доступності правосуддя в Донецькій та Луганській областях, ЄСПЛ виходить з того, що національні органи влади зробили всі очікувані від них кроки з метою забезпечення належного функціонування судової системи, що робить її доступною для мешканців територій, які зараз не контролюються урядом України.

Крім того, Суд звернув увагу на відсутність будь-яких доказів того, що особиста ситуація заявників не дозволила

ім скористатися цією судовою системою. Тобто за обставин цієї справи нездатність заявників подавати свої позови до суду у своєму місті проживання не погіршила саму суть їхнього права на доступ до суду. Обмеження цього права було зумовлено об'єктивним фактом військових дій у районах, які уряд України не контролює, і, зважаючи на об'єктивні бар'єри, у вказаному випадку не було порушення ст. 6 Конвенції [142].

Окремо слід зупинитися на проблематиці забезпечення доступу до правосуддя в умовах воєнного стану в Україні. Ця проблематика є надзвичайно актуальною, оскільки велика кількість громадян втратили можливість реалізувати своє право на суд у звичний спосіб через окупацію і бойові дії, які відбуваються на території, де вони мешкають. Зрештою практика нашої держави є унікальною, а отриманий досвід може стати корисним для інших країн.

Так, М. І. Смокович у статті «Здійснення правосуддя в умовах воєнного стану: до питання законодавчих змін» [119] слушно зазначає, що конституційні державні інституції в умовах введення такого правового режиму як воєнний стан, незважаючи на загрози та небезпеку, зобов'язані функціонувати. На думку автора, функціональна діяльність цих інституцій задля забезпечення і захисту національних інтересів і безпеки України та її народу має бути максимально цілеспрямованою, раціонально дієвою, безперервною і такою, що відповідає концентрованим, нагальним викликам військового часу. Це вимагає детермінованого вчинення ними належних управлінських дій, прийняття відповідних рішень тощо. Йдеться, передусім, про главу держави, державні інституції військово-оборонного комплексу, а також про органи законодавчої, виконавчої та судової влади тощо. Кожна така інституція зобов'язана забезпечити реалізацію належних саме їй владних повноважень у механізмі державної влади [119].

М. І. Смокович наголошує, що суди системи судоустрою України навіть у період дії режиму воєнного стану мають функціонувати безперервно, тому що державним захистом забезпечуються і гарантуються права і свободи людини і громадянина, які закріплені й гарантовані Конституцією України. Йдеться, зокрема, про право кожного на судовий захист, право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини 1, 2 ст. 55 Конституції України). Україна зобов'язана забезпечити ці права незалежно від дії того чи іншого правового режиму в державі: мирного чи військового. Отже, надважливим різновидом державного захисту в Україні є судовий. Правовий режим тимчасового обмеження судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні на період дії правового режиму воєнного стану заборонено. Втілення будь-яких обмежень такого змістовного формату в національну правозастосовну практику є неконституційним, а відтак, і неможливим. Отже, вимога судового захисту конституційних прав і свобод в умовах дії правового режиму воєнного стану, об'єктивізація якого міститься в ч. 2 ст. 64 Основного Закону України, має не лише імперативний, а й абсолютний характер [119, с. 453].

Варто погодитися з такою позицією, адже в умовах воєнного стану, коли законодавством передбачено можливість обмеження певних прав і свобод громадян, у представників влади може виникнути хибна думка, що й право на суд, за таких умов, можна обмежити. Але, навпаки, право на суд має зберігатися незмінним у будь-яких надзвичайних умовах. Адже саме система правосуддя покликана відігравати роль запобіжника, що за будь-яких обставин стоїть на захисті прав і свобод людини.

Водночас слід наголосити, що ЄСПЛ, здійснюючи тлумачення п. 1 ст. 6 Конвенції 1950 р. в аспекті розуміння змісту

принципу доступу до правосуддя, неодноразово наголошував, що суд повинен бути наділений достатньою компетенцією з вирішення справи: «Орган судової влади має бути спроможним вирішити спір про права й обов'язки відповідно до положень Конвенції, а тому він повинен мати право спинятися на питаннях права й факту, що стосуються справи, яку він розглядає»; по-друге, кожна особа повинна мати не формальну, а реальну можливість доступу до правосуддя. Дійсно, практична реалізація відновлення порушеного права будь-якої особи не має бути обтяжена незрозумілими різноманітними процедурно-правовими чи фактичними перешкодами як на момент її звернення до суду, так і безпосередньо під час самого процесу судового розгляду; по-третє, судові органи, штатний колектив суддів і працівників цих інституцій повинні мати реальні умови для здійснення правосуддя в умовах дії правового режиму воєнного стану [119].

Згідно зі ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [93] правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Як слушно зазначає М. І. Смокович, наразі очевидним є те, що через воєнні дії російських окупантів ступінь загрози і небезпеки на території України є неоднаковим. Територію України умовно можна поділити на територіальні зони, де: а) ведуться активні бойові дії або велися такі дії; б) триває тимчасова чи стійка окупація українських територій; в) є необхідні матеріальні умови та фізичні можливості для

роботи суду (приміщення, комп'ютерна техніка, електрика, інтернет та ін.), або таких умов і можливостей немає тощо [119].

Практична реалізація права особи на судовий захист в умовах режиму воєнного стану потребує законодавства, норми якого були б «процесуально чутливими» до винятково загрозливих суспільних викликів, зумовлених військовою агресією, військовим спротивом, військовими злочинами та ін. Це покладає на державу конституційний обов'язок щодо вироблення «дієздатних» і «життездатних» процесуальних алгоритмів з метою забезпечення реалізації права кожного на гарантований судовий захист у цих надскладних умовах. Відтак, забезпечення здійснення правосуддя судами та уможливлення реальної доступності до правосуддя, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану, є складним багатаспектним питанням, що передбачає широкий спектр заходів і засобів, завдяки яким:

а) кожен має не лише реальну можливість звернутися до судових органів, а й дієво скористатися перевагами процедури судового розгляду та отримати належний захист своїх прав;

б) забезпечується реалізація конституційної вимоги щодо сталої системності правового порядку в організації та діяльності органів державної влади, зокрема й судових органів як державних інституцій, наділеними виключними владними повноваженнями в механізмі держави у сфері здійснення правосуддя [119].

Виклики воєнного стану в Україні потребували швидкого реагування з боку законодавця. Тож були внесені зміни до низки правових актів (ГПК України, ЦПК України, КАС України) щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Метою цих змін стало забезпечення здійснення безперервного, справедливого, неупередженого

правосуддя. Серед іншого, зазначеній меті покликані слугувати зміни до процесуальних кодексів, що спрямовані на забезпечення: участі учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів; можливості участі суддів у судовому засіданні дистанційно в режимі відеоконференції з використанням власних технічних засобів тощо.

К. В. Пятигора у своїх публікаціях, присвячених проблематиці Електронного суду слушно зазначає, що воєнний конфлікт суттєво вплинув на сферу правосуддя та функціонування судів в Україні, змусивши судову систему шукати ефективні рішення для забезпечення справедливості та правопорядку в умовах воєнного стану. Саме в цей час суди почали дедалі активніше використовувати дистанційні способи комунікації з учасниками справи, які фізично не могли подавати процесуальні документи до суду та брати участь у судових засіданнях через обставини, пов'язані з воєнним конфліктом. Упровадження електронного судочинства стало одним із ключових інструментів адаптації судової системи до нових реалій. Це допомогло забезпечити неперервність судової системи та зберегти можливість громадян отримувати доступ до правосуддя, навіть коли звичайний режим функціонування судів був обмежений. Електронне судочинство стало важливим аспектом забезпечення прав та свобод громадян в умовах військового конфлікту [98].

Авторка зазначає, що виклики війни стали поштовхом для стрімкого розвитку єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС), яка поступово запроваджувалася в Україні, починаючи з 2016 р.

ЄСІТС – це сукупність інформаційних та телекомунікаційних підсистем (модулів), які забезпечують автоматизацію процесів діяльності судів, органів та установ в системі право-

суддя, включаючи документообіг, автоматизований розподіл справ, обмін документами між судом та учасниками судового процесу, фіксування судового процесу та участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також автоматизацію процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС [89]. Саме ця система та її складова частина – Електронний суд, були значно доопрацьовані протягом 2022 р., що дозволило вирішити проблему реалізації права на суд в Україні в умовах війни.

Проблематику здійснення судочинства в умовах воєнного стану досліджував І. Герич, який у статті «Доступ до адміністративного правосуддя під час війни» зазначив, що у зв'язку із збройною агресією російської федерації проти України набуло актуальності електронне судочинство, яке забезпечує повною мірою доступ до правосуддя. Війна спричинила ще більший попит на дистанційне судочинство, оскільки є можливість залишатися в безпеці, зменшуються фінансові та часові витрати та покращується доступ до суду, оскільки є можливість брати участь у судовому засіданні за межами суду [17].

Важливим кроком до забезпечення права на суд в умовах воєнного стану стало відновлення пропущених процесуальних строків. У більшості випадків судді з розумінням ставилися до тієї обставини, що війна в усіх її проявах є надзвичайним станом, який негативно впливає на всі без виключення сфери життя громадян, у тому числі на їх здатність отримати належний судовий захист. Так, у справі № 500/1912/22 від 29 вересня 2022 р. КАС ВС зауважив, що якщо під час війни російської федерації з Україною адміністративні суди суворо застосовуватимуть процесуальні стро-

ки стосовно звернення до суду як із позовними заявами, так із апеляційними та касаційними скаргами, то це може розцінюватися як не виправдане обмеження доступу до суду [35].

Вирішуючи дану справу, суд зазначив, що сам факт запровадження воєнного стану в Україні, без обґрунтування неможливості звернення до суду саме позивачем у встановлені строки у зв'язку із запровадженням такого, не може безумовно вважатися поважною причиною для безумовного поновлення цих строків. Тим не менш, при застосуванні процесуальних норм слід уникати як надмірного формалізму, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелювання процесуальних вимог, встановлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Отже, як бачимо, питання доступу до суду в контексті права на суд, гарантованого ст. 6 Конвенції, не завжди пов'язується з суто процесуальними перепонами для звернення з позовом до суду. ЄСПЛ виходить із того факту, що в деяких справах аналогічні обмеження можуть перебувати у взаємозалежності з іншими, більш глобальними проблемами, які загалом є проявом доступності правосуддя.

Однак самого лише доступу до суду недостатньо для забезпечення права на суд, яке гарантоване ст. 6 Конвенції. Для повноцінної реалізації цього права необхідним є функціонування й інших складників, які характеризують вже перебіг справи в суді. Перший елемент, на який варто звернути увагу в цьому контексті, безпосередньо впливає з формулювань п. 1 ст. 6 Конвенції, а саме з тієї частини, де йдеться про те, що справа має бути розглянута «незалежним та неупередженим судом, встановленим законом». ЄСПЛ у своїй практиці неодноразово зазначав, що вираз «неза-

лежний та неупереджений суд, створений на підставі закону», формує враження скоріше про організацію, ніж про діяльність, скоріше про інститут, ніж про процедуру [18]. І справді, розглядаючи цю частину права на суд, ми будемо вести мову про інституційні вимоги, які висуваються Конвенцією та Судом до органів правосуддя.

Передусім слід зазначити, що в розумінні ЄСПЛ не обов'язково судом має бути орган, який визначається як суд в національному законодавстві країни-члена. Судом ЄСПЛ може визнати й такий орган як, наприклад, Вища рада юстиції, як це було в рішенні *Олександр Волков проти України*. Головним у цьому аспекті є фактичне виконання певним органом судових функцій. Як зазначає Т. А. Цувіна, аби відповідати характеристикам суду в розумінні ЄСПЛ певний орган має [145, с. 122–123]:

- мати повноваження вирішувати справи відповідно до верховенства права та з дотриманням чітко визначених процедур;
- мати повноваження ухвалювати юридично обов'язкові рішення;
- мати повну юрисдикцію щодо питань права та факту щодо зміни рішень інших органів;
- володіти імунітетом від скасування свого рішення несудовою установою на шкоду одній зі сторін;
- не вважатися судом, якщо вказаний орган надає лише рекомендації, навіть у разі існування практики дотримання таких рекомендацій;
- виходити з розуміння поширення статусу «суду» на присяжних та народних засідателів.

Дослідниця досить влучно узагальнила практику суду з цього питання та виокремила найбільш важливі елементи, необхідні для того, щоб певний орган розцінювався ЄСПЛ як суд для цілей ст. 6 Конвенції. Вказані правові позиції

Суду є надзвичайно важливими для реального захисту прав людини, оскільки унеможливають ситуації, коли певні інституції, які по суті своєї діяльності виконують судові функції та вирішують долю особи, не виконували б вимоги права на суд.

Крім того, положення ст. 6 Конвенції вимагають, щоб судовий орган був «встановлений законом». У своїх рішеннях ЄСПЛ неодноразово тлумачив значення поняття «встановлений законом» по відношенню до судового органу. Як зазначає О. З. Хотинська-Нор, ЄСПЛ виокремлює дві умови відповідності критерію «суд, встановлений законом»: організаційну (організація судової системи повинна регулюватися законами в їх буквальному значенні) і юрисдикційну (суд повинен діяти у спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом, у межах своєї компетенції) [139]. І дійсно, ЄСПЛ у своїх рішеннях висував такі вимоги до законності суду. Так, у рішенні у справі *Лео Цанд проти Австрії* від 12 жовтня 1978 р. ЄСПЛ порушував питання інституційних гарантій суду, а саме законодавчого регулювання створення суду та його діяльності [48].

Заявник у цій справі, який працював ювеліром у майстерні в Зальцбурзі, скаржився, що австрійський суд першої інстанції з розгляду трудових спорів, який розглядав позов його роботодавця про стягнення з пана Цанда 36 000 австрійських шилінгів збитків, не був «судом, встановленим законом» у розумінні ст. 6 Конвенції. Заявник пояснював свою позицію тим, що положення закону, відповідно до якого ці суди створювалися, залишали прийняття рішення про утворення на розсуд міністра юстиції «у разі виникнення потреби» [48], що не відповідало вимогам п. 1 ст. 6 Конвенції.

У контексті цього питання ЄСПЛ зауважив, що вислів «суд, встановлений законом», що використовується в ЄКПЛ, означає всю організаційну структуру судів, охоплюючи не

лише питання, що належать до юрисдикції певних категорій судів, а й створення окремих судів й визначення їхньої місцевої юрисдикції. Тому створення суду з розгляду трудових спорів у м. Зальцбург у вказаній справі та закріплення за ним певної території на місцевому рівні є тим питанням, що, на думку Суду, має врегулюватися законом. Такий висновок ЄСПЛ пояснює завданням та метою положень п. 1 ст. 6 Конвенції, які полягають у тому, щоб судова гілка влади у демократичному суспільстві не залежала від розсуду органів виконавчої влади, а регулювалася законом, що ухвалюється парламентом [48]. Таким чином, аби відповідати вимозі «встановлений законом», судовий орган має створюватися на підставі акта законодавчого органу, що буде забезпечувати його незалежність від інших гілок державної влади.

У цій справі ЄСПЛ визнав, що національний суд все ж таки відповідав критерію «встановлений законом», оскільки розсуд Міністра юстиції Австрії щодо його створення, хоча й не достатньо чітко, але був обмежений положеннями закону, який приймався парламентом і був конституційним.

Інший аспект цього критерію п. 1 ст. 6 Конвенції, юрисдикційний, який передбачає належну правосуб'єктність суду, а також належний склад суду [145, с. 162] можна продемонструвати, наприклад, крізь призму рішення ЄСПЛ у справі *Сокурєнко і Стригун проти України* від 20 липня 2006 р. У цьому випадку Суд встановив перевищення повноважень ВСУ, коли останній, скасувавши постанову Вищого господарського суду, залишив в силі постанову Апеляційного суду, хоча такі дії не були передбачені господарським процесуальним законодавством. ЄСПЛ у вказаній справі зазначив, що ВСУ, перевищивши свої повноваження, які було визначено в законі, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції щодо цього оскаржуваного провадження [122].

Як бачимо, друга складова поняття «суд, встановлений законом» стосується питання вже діяльності легітимного суду, який створено відповідно до закону, прийнятого парламентом. Окрім діяльності суду в рамках тієї компетенції, якою його наділив закон, ЄСПЛ також зазначає про те, що суд має діяти у спосіб, який визначає законодавець [14, с. 76]. Таким чином, під терміном «суд, встановлений законом» слід розуміти судовий орган, який ЄСПЛ може тлумачити широко і включати до цієї категорії й інші органи, які відповідають визначеним критеріям, який утворюється на підставі акта парламенту, що не суперечить конституції, а також діє у спосіб та в рамках компетенції, яка також встановлена законом.

Визначившись з тим, що ЄСПЛ розуміє під поняттям «суд, встановлений законом», необхідно зауважити, що такий орган має відповідати певним додатковим вимогам, щоб бути справедливим у розумінні Конвенції та практики Суду. Головними вимогами, які висуваються ЄСПЛ до судового органу у зв'язку з цим, є незалежність та неупередженість.

Незалежність, як характеристика суду, на перший погляд не викликає запитань щодо свого змісту, оскільки широко досліджується в юридичній науці [5; 7; 16; 23; 25; 46]. Але ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово звертався до питання тлумачення незалежності суду як гарантії права на суд та відкрив нові грані в розумінні принципу незалежності судової влади. Так, серед основних факторів, які впливають на незалежність суду, ЄСПЛ виокремлює: 1) спосіб призначення суддів; 2) тривалість строку повноважень судів; 3) наявність гарантій проти зовнішнього впливу на суддю (з боку представників судової, законодавчої та виконавчої гілок влади, також з боку сторін судового провадження); 4) наявність зовнішніх атрибутів незалежності (відсутність сумнівів у його неупередженості об'єктивного та суб'єктивного характеру) [141].

Показовими щодо незалежності судової гілки влади в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції є дві справи, які ЄСПЛ розглядав за заявами проти України, а саме: *Совтрансавто-Холдинг проти України* від 25 липня 2002 р. [121] та *Агрокомплекс проти України* від 6 жовтня 2011 р. [1]. У першому рішенні обставини справи стосувалися судового розгляду в арбітражному суді корпоративного спору, учасником якого і був заявник – російська компанія Совтрансавто-Холдинг. Незалежність суду була поставлена заявником під сумнів з огляду на багаторазові вказівки судам, що розглядали справу на різних етапах, прийняти рішення на користь однієї зі сторін з боку Президента України, який посилався на «необхідність захисту інтересів громадян України».

Так, зокрема, Суд зазначив, що не можна не звернути увагу на численні випадки втручання в провадження з боку українських органів державної влади на найвищому рівні. Якими б не були мотиви Президента України на виправдання такого втручання, воно, з огляду на його зміст і спосіб здійснення, було визнано ЄСПЛ таким, що суперечить поняттю «безсторонній і незалежний суд» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції. Суд також констатував, що заявник міг цілком об'єктивно мати побоювання щодо незалежності і безсторонності судів, які розглядали його справу. Вказані випадки втручання з боку органів виконавчої влади відображали, на думку ЄСПЛ, брак поваги до самого функціонування судової гілки влади [121].

В іншій справі – *Агрокомплекс проти України* – заявник, зокрема, скаржився на стверджувану несправедливість судового розгляду позовів про стягнення на його користь заборгованості з Лисичанського нафтопереробного заводу. Заявник вважав, що суди, які розглядали цю справу, не могли вважатися неупередженими або незалежними, оскільки вони

перебували під значним тиском з боку високопоставлених українських посадовців [1]. Він, окрім іншого, посилався на листування між високопоставленими посадовцями і судами, які розглядали справи, із одного боку, та Лисичанським нафтопереробним заводом й цими органами влади, з іншого. ЄСПЛ у цій справі погодився з тим, що втручання дійсно мали місце, а також відбувалися відкрито, наполегливо та почасти на прохання опонента заявника¹.

Окрім підтримання своєї позиції щодо вимог незалежності суду, які ЄСПЛ висловлював у справі *Совтрансавто-Холдинг проти України*, Суд розширив свої підходи і підкреслив, що обсяг зобов'язань держави-члена щодо забезпечення розгляду справи «незалежним та неупередженим судом» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції не обмежується лише судовою гілкою влади. Цей обсяг зобов'язань також покладає обов'язки й на виконавчі, законодавчі і будь-які інші органи державної влади, незалежно від їх рівня, поважати та виконувати рішення і постанови судів, навіть якщо ці органи не погоджуються з ними. Таким чином, Суд зазначив, що повага з боку держави до повноважень судів є невід'ємною передумовою впевненості суспільства в судах і в більш широкому сенсі – у верховенстві права. Та щоб це сталося, конституційних гарантій незалежності і неупередженості судової гілки влади недостатньо. Ці гарантії мають бути ефективно впроваджені в повсякденну поведінку і дії органів державної влади [1].

Окрім гарантій незалежності, аби бути справедливим, судовий орган має відповідати критеріям безсторонності

¹ У матеріалах цієї справи містилися копії звернень Лисичанського нафтопереробного заводу до першого віце-спікера і спікера Верховної Ради України, а також до Прем'єр-міністра і Президента України, в яких було прохання втрутитися в хід судового розгляду, а також листи від цих посадовців Голові ВАСУ з розпорядженнями відмінити чи переглянути рішення, винесені судом раніше, припинити провадження у справі тощо.

(неупередженості). Цей аспект права на суд уже досліджувався нами в попередньому підрозділі на прикладі справи *Олександр Волков проти України* [68]. Тому, щоб не повторюватись, зазначимо, що правові позиції ЄСПЛ з питань «незалежного та неупередженого суду, встановленого законом» знайшли своє відображення й у практиці українських адміністративних судів. Так, у рішенні Окружного адміністративного суду м. Києва було використано вказаний аспект практики ЄСПЛ для визнання «судом», у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції, Громадської Ради Добročесності [107].

Указаний спір стосувався оскарження негативного висновку ГРД щодо кандидата на посаду судді Верховного Суду. Адміністративний суд, звернувшись до правової позиції ЄСПЛ, викладеної в рішенні *Олександр Волков проти України*, вирішив, що ГРД, приймаючи оскаржуваний негативний висновок, також виконувала функцію «суду» у розумінні ст. 6 Конвенції, оскільки нею досліджувались певні факти, яким було надано юридичну оцінку. Аргументом на користь такого висновку адміністративного суду послугували міркування того, що оскаржуваний висновок ГРД міг мати наслідком притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності, що, відповідно, означало безпосередній вплив на перебіг його суддівської кар'єри.

Окрім того, що діяльність ГРД була прирівняна до судової, адміністративний суд встановив невідповідність такої діяльності критеріям незалежності та неупередженості. Так, ним було зазначено, що якщо ГРД виконує функцію «суду» у розумінні ст. 6 Конвенції, то вона повинна відповідати принципу «незалежного та неупередженого суду», що передбачає незалежність від виконавчої влади, політичних груп, зовнішнього втручання. Важливими факторами, у зв'язку з цим, є, зокрема, склад суду, процедура призначення та ін. Такий висновок судом було сформульовано з огляду на те,

що українське законодавство не передбачало порядку та джерел фінансування діяльності ГРД, члени ГРД працювали й отримували свою зарплатню поза межами ГРД, що неминуче означало, на думку суду, матеріальну, ієрархічну та адміністративну їх залежність від своїх головних роботодавців і ставило під загрозу як їхню незалежність, так і безсторонність [107].

Слід зазначити, що у вказаному контексті ми схильні підтримувати таке рішення адміністративного суду, оскільки визнання ГРД судом у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції відіграло важливу роль для можливості звернення кандидата на посаду судді за судовим захистом своїх прав. Проте в аспекті зазначеної категорії адміністративно-правових спорів ми вбачаємо деякі інші недоліки, які стосуються неврахування адміністративними судами практики ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів, які будуть розглянуті в наступних частинах роботи.

Іншим важливим складовим елементом права на суд, який доцільно розглянути в межах цього дослідження та який прямо передбачений в тексті п. 1 ст. 6 Конвенції, є публічність розгляду справи. Цей компонент надзвичайно важливий для забезпечення справедливості правосуддя, оскільки в умовах транспарентності майже неможливо ухвалити протиправне судові рішення, оскільки суди за такої ситуації перебувають під посиленням громадським контролем. Як справедливо зазначає з цього приводу В. П. Гончар, правосуддя не повинно здійснюватися в умовах секретності, сторони судового процесу мають бути впевнені у тому, що всі події в залі суду знаходяться під контролем громадськості [20, с. 2].

ЄСПЛ зазначає, що забезпечення відкритості судового процесу становить фундаментальний принцип, закріплений у п. 1 ст. 6 Конвенції. Публічний характер судового розгляду

забезпечує сторонам у справі гарантії того, що правосуддя не здійснюватиметься таємно, без публічного контролю. Це, на думку Суду, також один із засобів підтримання довіри до судів. Здійснення правосуддя та, зокрема, судовий процес набувають легітимності завдяки гласності. Гарантуючи прозорість правосуддя, гласність таким чином сприяє реалізації мети п. 1 ст. 6 Конвенції, а саме – справедливому судовому процесу, забезпечення якого є одним з основоположних принципів демократичного суспільства в розумінні ЄКПЛ [147].

Виходячи з такої важливості права на публічний розгляд справи у суді, ЄСПЛ неодноразово у своїй практиці звертався до тлумачення його сутності. Проаналізувавши положення ст. 6 Конвенції та відповідну практику Суду, можна дійти висновку, що публічність у розумінні ЄСПЛ має два прояви: публічний розгляд справи та публічне проголошення рішення. Разом з критеріями обмеження відповідних прав осіб, усі ці компоненти формують конвенційні стандарти гласності та відкритості судового процесу.

У рішеннях проти України ЄСПЛ неодноразово торкався питань порушення національними судами вимог публічного розгляду справи. Наприклад, у рішенні Суду у справі *Лучанінова проти України* від 9 червня 2011 р. [49] вирішувалося питання порушення публічності судового засідання, яке суддя провів не в приміщенні суду, а в лікарняній палаті Охтирського міського шкірно-венерологічного диспансеру, медичного закладу з обмеженим доступом. У вказаній справі заявниця, яка працювала вагарем-пакувальником на підприємстві, була звинувачена у крадіжці трафаретів на суму 42 коп. Хоча пані Лучанінова й стверджувала, що не мала наміру вкрасти трафарети, а лише хотіла викинути їх на смітник, проти неї все ж було порушено провадження у справі про адміністративне правопорушення за

дрібну крадіжку і справу було передано на розгляд районного суду.

Проте заявниця не змогла бути присутньою на судових засіданнях з огляду на перебування на лікуванні разом зі своїм малолітнім онуком. Тоді суддя, у провадженні якого перебувала справа про адміністративне правопорушення, завітав до палати, де знаходилась заявниця, і провів судові засідання в ній, незважаючи на заперечення останньої. У ході цього засідання пані Лучанінову було визнано винною у вчиненні дрібної крадіжки. Пізніше вказане судові рішення стало підставою для її звільнення з роботи.

Аналізуючи обставини вказаної справи, ЄСПЛ дійшов висновку, що судовий розгляд не був публічним з огляду на такі обставини [49]:

1) розгляд відбувся в приміщенні диспансеру з обмеженим доступом;

2) суд не дозволив іншим особам, крім учасників зазначеного провадження, залишитися в палаті, де відбувався розгляд, або входити до неї;

3) з матеріалів справи не вбачається існування загальнодоступної інформації про дату і місце судового засідання.

Описаний прецедент ЄСПЛ є яскравим прикладом того, як такий принцип і засада судового процесу, як публічність, ставиться Судом вище, ніж формальне дотримання вимог законодавства щодо судового провадження. І це демонструє суттєву відмінність у підходах до співвідношення тлумачення між правовими нормами та принципами в діяльності ЄСПЛ і національних судів. Якщо ЄСПЛ пропускає всі спірні ситуації крізь призму правових принципів і оцінює всі обставини справи у своїй сукупності, то національні суди частіше притримуються формальних вимог закону і рідше намагаються екстраполювати фундаментальні принципи права на обставини справ, що ними розглядаються.

Така теза цілком може бути застосована й до іншого складника права на суд: до вимоги розумного строку судового процесу, яка гарантована Конвенцією. Проблематика розумності строків у практиці ЄСПЛ частково розглядалася нами вище, проте слід доповнити висловлені міркування стосовно цього питання. Нагадаємо, що розглядаючи критерій розумного строку в контексті права на суд, гарантованого ЄКПЛ, ми говорили про декілька обставин, які впливають на порушення цього права, зокрема:

- 1) складність справи;
- 2) поведінка заявника й відповідних органів влади;
- 3) значущість для заявника питання, що розглядається судом.

Проте такі доволі абстрактні критерії-принципи досить складно застосовувати національним судам (у тому числі й адміністративним), що підтверджується численною практикою Суду з цього питання в рішеннях проти України.

Наприклад, критерій складності справи брався ЄСПЛ до уваги при розгляді справи *Вергельський проти України* від 12 березня 2009 р. У вказаній справі ЄСПЛ визнав порушенням розумного строку тривалість досудового розслідування в кримінальній справі протягом 9 місяців не дивлячись на складність справи [12]. В іншій справі, *Науменко проти України* від 9 листопада 2004 р., ЄСПЛ відхилив твердження уряду України про те, що справа про встановлення факту перебування заявниці в зоні Чорнобильської катастрофи для подальшого присвоєння їй статусу ліквідатора, була складною внаслідок відсутності в судів усіх належних документів щодо обставин справи. Таким чином, ЄСПЛ визнав порушення розумного розгляду цивільної справи заявниці [64].

Щодо поведінки заявника та органів державної влади, як приклад застосування такого критерію, можна навести

рішення ЄСПЛ у справі *Павлюлінець проти України* від 6 вересня 2006 р. У цій справі ЄСПЛ визнав порушенням вимоги розумного строку при розгляді ВСУ касаційної скарги, яка тривала протягом 9 місяців та півтора року після повторного подання касації. Уряд України в указаній справі посилався на те, що затримки в розгляді справи в касаційній інстанції були спричинені зростаючою кількістю проваджень, що знаходились на розгляді ВСУ. ЄСПЛ у зв'язку з цим зазначив, що Конвенція покладає на державу обов'язок організувати судову систему таким чином, аби дозволяти судам діяти відповідно до вимог п. 1 ст. 6 Конвенції, включаючи розгляд впродовж розумного строку. До того ж, Суд дійшов висновку про порушення розумного строку через те, що уряд України не зміг надати жодного прикладу заходу, методологічного або структурного характеру, який би відображав бажання держави вирішити цю проблему [69].

Важливим критерієм для визначення розумності строку, який виокремлює ЄСПЛ, є значущість розгляду справи для заявника. Суд виходить з того, що в певних ситуаціях затягування розгляду справи заявника може істотно впливати на його життєву ситуацію. Так, є цілком очевидним, у разі якщо справа пов'язана із завданням певної фізичної шкоди особі, то швидкість вирішення в суді питання про компенсацію може відігравати істотне значення для стану здоров'я заявника і впливати на його майбутнє лікування.

Схожі міркування, пов'язані зі станом здоров'я заявника як обставини, що впливає на розумність строків розгляду справи, були покладені в основу рішення ЄСПЛ у справі *Дульський проти України* від 1 червня 2006 р. У вказаній справі заявник просив відшкодування шкоди за пошкодження автомобіля, наданого йому державою як інваліду та у зв'язку з тяжким станом здоров'я. Унаслідок дорожньо-транспортної пригоди, яка сталася у 1997 р., він не зміг користу-

ватись цим автомобілем. ЄСПЛ зазначив, що провадження у справі заявника мало для нього, безсумнівно, істотне значення, особливо якщо брати до уваги ту обставину, що заявникові було за сімдесят років, коли він вперше подав позов. Відповідно, важливість предмета спору для заявника у цій справі полягала у швидкому розгляді його позову [30].

Окрім критерію стану здоров'я як значимої обставини для заявника, ЄСПЛ у цьому аспекті розумності строку звертається до важливості обставин, які виникають при розгляді трудових спорів, спорів з приводу встановлення піклування над дітьми, а також інших справ, в яких істотне значення відіграє терміновість судового процесу [21].

Таким є стислий аналіз елементів права на суд. Здійснений на основі реальних прикладів з судової практики, він дає уявлення про мінімальний обсяг тих конвенційних стандартів, яким має відповідати процес розгляду адміністративної справи у суді аби вважатися справедливим.

2.2. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань свободи вираження поглядів (ст. 10 Конвенції)

Однією з найбільш характерних особливостей, які відрізняють тоталітарну державу від демократичної, є рівень забезпечення в суспільстві свободи слова. Уряд країни, яка проголошує себе демократичною та правовою, зобов'язаний гарантувати якомога ширші можливості для свободи вираження думок, поглядів, ідей тощо. Відповідні принципи відображені й у тексті Конвенції, де у ст. 10 передбачено право кожного на свободу вираження поглядів. ЄСПЛ напрацював великий масив правових позицій, які стосуються питання

права на свободу вираження поглядів, що в кількісному показнику поступають лише судовій практиці зі статей 5 та 6 Конвенції [130, с. 222].

Утім, часто можна спостерігати випадки неправомірного обмеження свободи слова з боку держави, що підриває ці фундаментальні принципи. Особлива роль у подібних ситуаціях відводиться адміністративній юстиції, яка в силу адміністративного-процесуального законодавства уповноважена захищати приватних осіб від будь-яких зловживань з боку суб'єктів, наділених владою. Проте навіть побіжний аналіз судової практики адміністративних судів свідчить про те, що в адміністративному судочинстві не повною мірою реалізуються конвенційні стандарти права на свободу вираження поглядів, у цій сфері залишається чимало складних питань, що потребують наукового вивчення.

Зазначимо, що у сучасній юридичній науці майже немає робіт, які були б присвячені особливостям реалізації відповідних стандартів саме в адміністративному судочинстві. Певні спроби такого аналізу спостерігаються в окремих працях Т. І. Фулей, Т. О. Коломоєць та ін. Але в цілому питання застосування в адміністративному судочинстві судової практики ЄСПЛ зі ст. 10 Конвенції є недостатньо вивченим, що поміж іншим і обумовлює низький відсоток урахування правових позицій Суду в цій сфері в адміністративному судочинстві. Таким чином, щоб дати загальну характеристику особливостей застосування в адміністративному судочинстві правових позицій ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів, розпочнемо з аналізу окремих складових змісту цього права, а також пошуку можливих шляхів застосування в адміністративному судочинстві практики ЄСПЛ зі ст. 10 Конвенції.

Відповідно до п. 1 ст. 10 Конвенції кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу

дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Положення вказаної статті не перешкоджають державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств [43]. Відповідний пункт ст. 10 Конвенції передбачає загальні засади права на свободу вираження поглядів і закладає основи розуміння моделі взаємовідносин «держава – людина» в інформаційній сфері, зокрема встановлює заборону на втручання органів державної влади у сферу вираження поглядів, обміну ідей та інформації в суспільстві та гарантує свободу слова для кожного.

Проте право на свободу вираження поглядів є досить уразливим у тому сенсі, що ним можна легко зловживати для досягнення незаконних та протиправних цілей, які можуть завдавати шкоду широкому колу осіб. Саме тому в п. 2 ст. 10 Конвенції передбачено, що здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками та відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я чи моралі, захисту репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду. Таким чином, Конвенція передбачає випадки обмеження права на свободу вираження поглядів і встановлює щодо неї типові критерії правомірності втручання з боку держави, які так само передбачено для багатьох інших конвенційних прав. Обмеження, щоб відповідати ст. 10 Конвенції, мають бути встановлені законом, мати правомірну мету, а також бути необхідними в демократичному суспільстві.

У статті А. С. Славко і В. В. В'юник «Свобода вираження поглядів за умови дії режиму воєнного стану» зазначається, що у 2022 р. Україна втратила 9 позицій у Всесвітньому індексі свободи преси, який укладає організація Репортери без кордонів. За даними звіту, «війна, розпочата Росією 24 лютого 2022 р., ставить під загрозу виживання українських ЗМІ. У цій «інформаційній війні» Україна стоїть на передовій опорі експансії кремлівської системи пропаганди» [118; 166]. Зниження позиції у рейтингу (з 97 до 106 місця) пов'язане насамперед з обмеженнями, які накладаються на діяльність преси в умовах дії режиму воєнного стану.

Про згадані обмеження також йдеться в повідомленні постійного представника України при Раді Європи. У Note verbale No. 31011/32-017-3 від 28 лютого 2022 р. йдеться про введення в Україні режиму воєнного стану та про можливий відступ України від своїх зобов'язань, зокрема і за ст. 10 ЄКПЛ [165].

Системна судова практика щодо цього наразі відсутня. Нечисленні судові справи стосуються переважно припинення мовлення засобами масової інформації через порушення ними законодавства (наприклад, Закону України «Про заборону комуністичного та націоналсоціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [110]).

Слід зазначити, що конкретні випадки обмеження права на свободу вираження поглядів у сучасних воєнних умовах існування українського суспільства ще не стали предметом розгляду ЄСПЛ. Відповідна практика на цей час відсутня, але з часом ми зможемо отримати відповіді на це питання. Сьогодні нам залишається лише констатувати, що такі обмеження запроваджені, як і відповідальність за їх порушення.

З цієї точки зору заслуговує на увагу аналітичний огляд «Свобода вираження поглядів. Міжнародні стандарти, прак-

тика Європейського суду з прав людини і національне законодавство України в умовах воєнного стану», підготовлений і виданий у жовтні 2022 р. адвокатесою, головою Комітету з медіа та рекламного права Національної асоціації адвокатів України, медіаюристкою неурядової організації «Платформа прав людини» Людмилою Опришко [114].

Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 р. № 2102-ІХ [85], в Україні введено воєнний стан, термін дії якого неодноразово продовжували. Цей документ передбачає можливість тимчасового, на час дії правового режиму воєнного стану, обмеження низки конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема, права на свободу вираження поглядів. Із введенням воєнного стану держава Україна здійснила частковий відступ від своїх міжнародних зобов'язань із забезпечення прав людини на підставі ст. 15 ЄКПЛ. Зокрема, відступ держави від її міжнародно-правових зобов'язань стосувався статей 9, 10 та 11 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *(чому повністю, а не ЄКПЛ)*. Як слушно зазначає Л. Опришко, важливо проаналізувати, чи призвів відступ від зобов'язань до запровадження «... заходів ... винятково в тих межах, яких вимагає гострота становища...», чи вийшла держава за межі необхідного [114].

За звичайних умов вітчизняні адміністративні суди, досліджуючи чи було в певній спірній ситуації порушення права на свободу вираження поглядів, передусім мають виходити з розуміння загальних принципів цього права, які ЄСПЛ розтлумачив у своїх рішеннях із застосування ст. 10 Конвенції. Так, як зазначається в рішенні ЄСПЛ у справі *Швидка проти України* від 30 жовтня 2014 р., свобода вираження поглядів є однією з важливих засад демократичного

суспільства та однією з базових умов прогресу суспільства в цілому і самореалізації кожної окремої особи. Відповідно до п. 2 ст. 10 Конвенції свобода вираження поглядів стосується не тільки «інформації» чи «ідей», які сприймаються зі схваленням чи розглядаються як необразливі або несерйозні, але й тих, які можуть ображати, шокувати чи непокоїти. Саме такими є вимоги плюралізму, толерантності та широти поглядів, без яких немає «демократичного суспільства». Крім того, ст. 10 захищає не тільки зміст ідей та інформації, що виражаються, але й форму їх поширення [149].

Аналізуючи відповідні положення в судовій практиці ЄСПЛ, ми поділяємо думку С. В. Шевчука, який вказує, що ст. 10 ЄКПЛ визначає свободу вираження поглядів у подвійному значенні: 1) як надбання суспільства, що забезпечує вільні публічні дебати й відповідно вважається основним елементом розвитку демократії (тобто як об'єктивна суспільна цінність, а не тільки суб'єктивне право); 2) як особисте право, яке включає не тільки право кожного на отримання інформації та ідей, але й право висловлювати думки та ідеї [152, с. 431]. ЄСПЛ акцентує увагу на тому, що держава має гарантувати не лише змістові складові цього права, а саме свободу дотримуватися певних поглядів, свободу розповсюджувати інформацію та ідеї, право одержувати інформацію, а й має забезпечувати право робити це у певній формі. Розглянемо ці складові елементи права на свободу вираження поглядів більш детально.

Щодо свободи дотримуватися певних поглядів і вільно поширювати інформацію та ідеї слід зазначити, що ЄСПЛ у більшості випадків досліджує питання можливості активними діями відстоювати свою ідею чи позицію. Безперечно, це стосується можливості поширювати інформацію в тій чи іншій формі. Але в межах цієї роботи ми згадаємо лише про

особливості обміну інформацією у відносинах приватних осіб з представниками влади, адже саме це питання найбільш цікаве в контексті адміністративного судочинства, бо опосередковано може бути враховано вітчизняними судами при здійсненні правосуддя в адміністративних справах. При цьому ми не будемо брати до уваги справи, які стосувалися свободи вираження поглядів у приватноправових відносинах, оскільки вони є більш актуальним для цивільного судочинства.

Насамперед, коли йдеться про право вільно поширювати інформацію, ЄСПЛ часто досліджує це питання в контексті можливості приватних осіб, преси чи громадського суспільства критикувати публічних службовців, позаяк останні також користуються певними правами у сфері поваги до приватного життя (ст. 8 Конвенції). Багато правових позицій ЄСПЛ у цій сфері відображено в рішенні у справі «Лінгенса» від 8 липня 1986 р. Ця справа стосувалася конфлікту, який виник між австрійським журналістом паном Лінгенсом та австрійським канцлером Бруно Крайським [123].

Суть спору полягала в тому, що пан Лінгенс опублікував декілька критичних статей, в яких піддав жорсткій критиці публічний виступ канцлера, який підтримав іншого австрійського політика Фрідріха Петера. Пан Петер перебував свого часу на службі в СС і його звинувачували у причетності до масових вбивств цивільного населення у СРСР під час Другої світової війни. Журналіст Лінгенс у своїх публікаціях наводив факти і наголошував на впливі позицій канцлера Крайського на громадську думку. Він критикував його не лише за підтримку пана Петера, а й за його пристосуванство до колишніх нацистів, які почали брати участь у політичному житті Австрії. Пізніше австрійські суди притягнули Лінгенса до кримінальної відповідальності за наклеп на канцлера. ЄСПЛ своєю чергою визнав, що в цій справі було

порушення ст. 10 Конвенції, зокрема порушувалась свобода вираження поглядів пана Лінгенса через кримінальне переслідування за відповідні газетні публікації.

З цієї справи ЄСПЛ сформулював багато висновків, які є важливими для розуміння меж свободи вираження поглядів при критиці публічних службовців. Основним таким висновком, на наш погляд, є той, що коли мова йде про публічний осуд політика чи іншої публічної особи і цей осуд стосується його діяльності саме як політика або особи, яка перебуває на службі у держави, то немає потреби в таких випадках трактувати ст. 10 Конвенції у контексті права на повагу до приватного і сімейного життя [123].

Інша позиція ЄСПЛ стосується меж критики публічної особи. Так, Суд зазначив, що межі допустимої критики є ширшими, коли вона стосується власне публічного службовця, а не приватної особи. На відміну від останньої, перший неминуче і свідомо відкривається для прискіпливого аналізу кожного свого слова і вчинку як з боку журналістів, так і громадського загалу і, як наслідок, повинен виявляти до цього більше терпимості. Безперечно, п. 2 ст. 10 Конвенції дає можливість захищати репутацію інших осіб, тобто всіх людей, і цей захист поширюється і на політиків також, навіть коли вони не виступають як приватні особи; але в цьому разі вимоги такого захисту мають розглядатися у зв'язку з інтересами публічного обговорення політичних питань [123].

Також важливо згадати про позицію Суду щодо розрізнення між поняттями «факти» та «оціночні судження», які приватні особи можуть використовувати при вираженні своїх поглядів. На думку Суду, слід уважно розрізняти факти та оціночні судження. Наявність фактів можна довести, а правдивість оціночних суджень – не можна. Таким чином, ЄСПЛ погоджується з тим, що в журналістів чи інших осіб можна вимагати доводити правдивість фактів, на які вони

посилаються при вираженні поглядів, однак ця вимога буде протиправною, коли мова йде про їх оціночні судження. Суд зазначає, що вимогу щодо доведення правдивості чи достовірності оціночних суджень неможливо виконати, і така вимога є порушенням самої свободи поглядів, яка є основою складовою права, гарантованого ст. 10 Конвенції [123].

Аналогічну позицію ЄСПЛ відстоює і в багатьох інших справах, зокрема й проти України. Наприклад, у справі *«Ляшко проти України»* від 10 серпня 2006 р., тоді ще український журналіст пан Ляшко оскаржував кримінальне переслідування проти себе за публічну критику Прем'єр-міністра України пана Дурдинця. У цій справі Суд також визнав наявність порушення ст. 10 Конвенції по відношенню до заявника. У контексті цієї справи важливо згадати позицію ЄСПЛ щодо свободи преси. Зокрема, Суд зазначив, що свобода преси забезпечує громадськості один з найкращих способів отримання інформації й формування ідей і ставлення до політичних лідерів. Більш загальною свободою політичних дебатів виступає осередком побудови демократичного суспільства, що наскрізь пронизує Конвенцію [53]. Цей висновок надзвичайно важливий для розуміння меж свободи преси у взаєминах з публічною адміністрацією загалом, та у виборчому процесі зокрема. Держава має обережно втручатися у сферу свободи преси з тим, щоб не ослабити можливість громадськості отримувати інформацію про політичних лідерів.

У справі *«Східноукраїнський центр громадських ініціатив»* проти України» від 5 жовтня 2023 р. Суд звернув увагу, що необхідною умовою має бути те, що мета особи під час подання запиту на доступ до інформації, розпорядником якої є орган державної влади, полягає в наданні їй можливості реалізувати свою свободу «отримувати та поширювати інформацію та ідеї» іншим. Отже, у подібних справах Суд

приділяє увагу тому, чи був збір інформації відповідним підготовчим етапом у журналістській діяльності, або в іншій діяльності зі створення майданчика для публічного обговорення, або становив важливий елемент публічного обговорення [100].

Загалом ЄСПЛ ухвалив чимало правових позицій, які стосуються свободи поширення інформації, поглядів та ідей. Усю відповідну судову практику в цій сфері неможливо відобразити в рамках однієї роботи. Але головний висновок, до якого ми можемо дійти з цього аналізу, полягає в тому, що підхід ЄСПЛ до тлумачення права на свободу виражати й поширювати в суспільстві певні погляди, ідеї та інформацію суттєво різниться від підходів більшості національних судів європейських держав, у тому числі й українських, у цьому питанні. ЄСПЛ завжди прискіпливо підходить до встановлення політичного та іншого контексту вираження поглядів, ураховує цінність свободи слова для демократичного суспільства і на основі цього виводить низку нових стандартів захисту права на свободу вираження поглядів. Тож адміністративні суди в Україні також мають зважати на викладені позиції Суду при здійсненні правосуддя, оскільки питання свободи слова досить часто постає у спорах, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства [77, с. 27].

Щодо свободи одержувати інформацію, то Суд у рішенні у справі *Леандер проти Швеції* від 26 березня 1987 р. зазначає, що право на свободу одержувати інформацію здебільшого забороняє уряду встановлювати будь-якій особі обмеження одержувати інформацію, яку інші особи бажають або можуть бажати повідомити йому [101, с. 36] (див. також рішення ЄСПЛ у справі *Гаскін проти Сполученого Королівства* від 7 липня 1987 р. [162]). Хоча у вказаних справах Суд не визнавав порушенням п. 1 ст. 10 Конвенції в частині свободи одержання інформації випадки відмови

органами державної влади в доступі до реєстрів, які містять інформацію про стан особи.

Але останнім часом все частіше Суд демонструє практику, яка визнає наявність позитивних обов'язків держави в частині задоволення запитів на отримання інформації та надання відомостей з суспільно важливих проблем, які держава має у своєму розпорядженні [120, с. 250]. Слід зазначити, що раніше Суд утримувався від таких позицій.

Важливо в цьому контексті згадати про справи, в яких вирішувалося питання про позитивні зобов'язання держави щодо розголошення інформації, яка має суспільне значення. Так, у справі *Молодіжна ініціатива за права людини проти Сербії* від 25 червня 2013 р. ЄСПЛ визнав такою, що порушує ст. 10 Конвенції, відмову від Сербської розвідувальної служби на запит громадської організації про надання інформації щодо вжиття заходів електронного спостереження за громадянами, яке здійснювалося цим органом державної влади. Суд погодився з тим, що така відмова несприятливо позначилася на здатності заявника виконувати свою функцію як громадського спостерігача за діяльністю суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Заявник, на думку ЄСПЛ, брав участь у законному зборі інформації, що становить суспільний інтерес, з метою повідомити її громадськості і тим самим сприяти громадській дискусії, отже у такому випадку держава протиправно втрутилася в право заявника на свободу вираження поглядів [101, с. 187–198].

Таким чином, вказаний вище приклад демонструє, що ЄСПЛ у своїй практиці вирішує багато складних і суперечливих ситуацій, які стосуються права на доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні держави. Таку практику обов'язково слід брати до уваги адміністративним судам при вирішенні справ, які стосуються оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації щодо

доступу до такої інформації. У цьому контексті адміністративні суди мають враховувати особливу роль, яка відводиться можливості певних суб'єктів, особливо громадських організацій, отримувати публічну інформацію для забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Ось чому, якщо суди вбачатимуть загрозу права на свободу вираження поглядів у подібних ситуаціях, вони мають приймати рішення відповідно до практики ЄСПЛ зі ст. 10 Конвенції.

Отже, як бачимо, ЄСПЛ має цінну практику з питань права на свободу вираження поглядів, передбаченого ст. 10 Конвенції. У цій практиці він підтримує як усталені позиції, так і демонструє нові підходи до розуміння головних складових свободи слова: свободи дотримання певних поглядів, а також свободи вільно передавати, поширювати та приймати інформацію чи ідеї. На жаль, забігаючи наперед, зазначимо, що відповідні правові позиції Суду, на відміну від його практики зі ст. 6 Конвенції, ледве чи популярні серед суддів вітчизняних адміністративних судів. Найбільша складність, на наш погляд, полягає в тому, що суддям адміністративних судів складно визначити сферу застосування ст. 10 Конвенції при розгляді адміністративних справ.

Провівши аналіз, вважаємо, що адміністративні суди можуть враховувати правові позиції Суду з питань права на свободу вираження поглядів при розгляді адміністративних справ, які стосуються, наприклад, питання встановлення допустимих меж критики публічних службовців з приводу професійної діяльності останніх; свободи преси та доступу громадськості до інформації, яка має суспільно важливе значення; вирішення спорів з розпорядниками публічної інформації тощо. В усіх цих категоріях справ ЄСПЛ наводить низку загальних та спеціалізованих принципів, які можуть допомогти адміністративним судам встановити допустимість обмеження

чи втручання з боку держави у сферу права на свободу вираження поглядів. Дотримання цих стандартів відіграватиме важливу роль для забезпечення свободи слова та демократії в українському суспільстві; саме воно, на наше переконання, є перспективним напрямом удосконалення судової практики адміністративних судів [77, с. 28].

Ще одна важлива проблема у сфері реалізації правових позицій ЄСПЛ з питань свободи вираження поглядів в адміністративному судочинстві полягає, на наш погляд, у тому, що суди не завжди здатні належним чином оцінити необхідність застосування вказаного аспекту практики ЄСПЛ у своїй діяльності. Тобто адміністративні суди не завжди належним чином виявляють загрози свободи слова і, відповідно, порушення права на свободу вираження поглядів у своїй судовій практиці. Продемонструємо вказану тезу одним прикладом з практики вітчизняних адміністративних судів, який має важливе значення для стану демократичного розвитку українського суспільства.

Так, останнім часом, у зв'язку з проведенням судової реформи, особливої актуальності набуває оцінювання діяльності судової влади громадянським суспільством. До того ж, часом досить складно встановити допустимість критики суддів з боку журналістів та представників інших правничих професій: правозахисників, адвокатів, прокурорів тощо. Складність зазначеного питання полягає в тому, що судова влада, з одного боку, має зберігати авторитет у суспільстві й тому не може піддаватися безпідставній критиці та звинуваченням, але з іншого – заборона з боку держави негативних висловлювань на адресу суддів може обмежувати свободу слова в суспільстві, підривати основи демократичного устрою в країні.

Особливу увагу в цьому контексті привертає ситуація, яка склалася при розгляді адміністративними судами справ

за позовами кандидатів на посади суддів Верховного Суду щодо оскарження висновків про їхню невідповідність критеріям доброчесності та професійної етики, який затверджувався Громадською радою доброчесності. Цей аспект діяльності адміністративних судів в Україні вже частково відображався в попередньому підрозділі, але, вважаємо, не всі важливі питання доктринального характеру, які стосуються судового розгляду вказаних категорій адміністративно-правових спорів, знайшли своє відображення в цій роботі.

Таким питанням є, наприклад, правовий статус ГРД. Цей орган, як зазначається в ч. 1 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», було створено з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання [95]. Фактично ідея створення органу полягала в тому, що він буде сприяти відкритості при формуванні оновленої судової системи шляхом допуску громадськості до процесу конкурсного добору суддів. Однак ГРД було наділено не просто функціями «спостерігача», а й надано повноваження з ухвалення згаданих висновків щодо суддів, що суттєво впливали на процедуру кваліфікаційного оцінювання і були обов'язковими для ВККС. Та у більшості випадків адміністративні суди у вказаній категорії справ задовольняли позовні вимоги, визнавали відповідні висновки протиправними та скасовували їх [Див., напр.: 82; 106–108].

Однак при розгляді цих справ зазвичай не йшлося про забезпечення права на свободу вираження поглядів, що гарантоване ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та розтлумачене у практиці Європейського суду з прав людини. А це питання, на наш погляд, надзвичайно важливе, оскільки скасування негативних

висновків ГРД потенційно може визнаватися втручанням у сферу свободи слова в суспільстві.

Вочевидь, у практиці Суду буде складно знайти прецеденти, які б демонстрували ситуації, схожі з тими, які виникали в процесі конкурсного добору суддів Верховного Суду і висвітлюються нами в цій роботі. Проте ЄСПЛ сформулював низку загальних положень з приводу ст. 10 Конвенції, а також правових позицій з приводу права на свободу вираження поглядів при оцінці діяльності судової влади, її критиці тощо. Тож спробуємо дослідити застосовність цих загальних положень та правових позицій ЄСПЛ зі ст. 10 Конвенції на суспільні відносини, які виникли у зв'язку з розглядом адміністративними судами справ про оскарження негативних висновків ГРД щодо суддів (кандидатів на посаду суддів) при формуванні нового Верховного Суду.

Перш ніж перейти до дослідження зазначеної проблематики, варто згадати про дискусію, яка спалахнула нещодавно у правничому товаристві і стосувалася визначення правового статусу ГРД. Сутність її полягає у віднесенні ГРД до інститутів громадянського суспільства чи до суб'єкта владних повноважень. Так, Р. С. Мельник стверджує, що ГРД не є суб'єктом владних повноважень і не може бути відповідачем в адміністративних судах у справах про оскарження власних висновків щодо кандидатів на посаду суддів Верховного Суду. Вчений робить свій висновок, виходячи з трьох позицій [59]:

1) ГРД є інституцією громадянського суспільства, яка незалежна від держави та їх органів, бере участь у кваліфікаційному оцінюванні суддів (кандидатів у судді) з метою реалізації права громадськості на участь в управлінні державою, яке гарантовано Конституцією України;

2) діяльність ГРД з надання висновку про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної

етики та доброчесності не є владною управлінською функцією у розумінні п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України [37], позаяк ГРД реалізує ту саму діяльність, що потенційно може відноситися й до діяльності приватних осіб, а саме збирає інформацію про суддів з відкритих джерел та доводить її до відома ВККС;

3) з юридичної точки зору висновок ГРД є рішенням інституції громадянського суспільства, а не адміністративним актом, який видають суб'єкти владних повноважень і для яких гарантовано право на оскарження в адміністративному та/або судовому порядку, оскільки цей висновок є лише проміжним документом і не тягне за собою безпосередньо юридичних наслідків для кандидата на посаду судді в процесі кваліфікаційного оцінювання.

Ми критично ставимося до такого підходу, оскільки вважаємо, що негативний висновок ГРД усе ж таки впливає на процедуру кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів на посаду судді) і навіть ускладнює проходження такої процедури кандидатом. Так, виходячи з положення ч. 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якщо ГРД у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то ВККС може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами, а під час звичайної процедури рішення приймається простою більшістю від складу ВККС [95]. Відповідно, за наявності негативного висновку ГРД кандидату на посаду судді складніше успішно пройти процедуру кваліфікаційного оцінювання і стати суддею, тому його становище істотно погіршується.

Тож, на наш погляд, негативний висновок ГРД породжує юридично значущі наслідки для суддів (кандидатів на посаду

судді), і враховуючи, що повноваження щодо таких висновків надані ГРД законом, все ж таки характеризують цей документ як адміністративний акт, а ГРД як суб'єкта владних повноважень, рішення якого можна оскаржити до адміністративного суду в порядку КАС України. Більшість адміністративних судів, які розглядали вказані категорії адміністративних справ, дотримуються схожої позиції.

Подібна ситуація виникла при наданні адміністративним судом оцінки висновкам Етичної ради. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» [87] не дав чіткого визначення статусу Етичної ради. У ньому це питання оминається. Частина 1 ст. 9-1 лише закріплює, що Етична рада утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності.

Етична рада наділена повноваженням приймати правові акти у формі висновків. Відповідно до п. 8 ч. 20 ст. 9-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Етична рада ухвалює та оприлюднює на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя обґрунтований висновок щодо відповідності кожного кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, складає та оприлюднює список кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання (призначення) на посаду члена Вищої ради правосуддя.

Важливим моментом є те, що в разі прийняття Етичною радою негативного висновку щодо певного кандидата на посаду члена ВРП, останній втрачає право подальшої участі в конкурсному відборі. Тобто такий негативний висновок був кінцевим актом у конкурсному відборі для відповідного кандидата. Чинне законодавство не передбачає процедури оскарження висновків Етичної ради, що викликало численні

нарікання як з боку правничої спільноти, так і самих кандидатів на посаду членів ВРП.

Велика Палата Верховного Суду, розглядаючи справу № 990/161/22 від 1 листопада 2022 р., відзначила, що Етична рада є допоміжним органом, а остаточні рішення, які створюють правові наслідки для кандидатів на посаду членів ВРП, ухвалюються саме за результатами голосування з'їзду суддів України, з'їзду адвокатів України, всеукраїнської конференції прокурорів, з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, Верховної Ради України (щодо обрання членів ВРП), а також Президентом України (щодо їх призначення) [78].

При цьому слід наголосити, що, як зазначили в науково-правовому висновку на запит Касаційного адміністративного суду ВС Д. В. Лученко та І. В. Бойко, висловлена позиція Великої Палати ВС не повною мірою відповідає дійсності, оскільки зазначені органи приймають остаточне рішення тільки щодо кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання (призначення) на посаду члена Вищої ради правосуддя. Щодо кандидатів, відносно яких Етична рада постановила негативний висновок жоден з зазначених суб'єктів не уповноважений приймати будь-якого рішення, оскільки відповідно до ч. 9 ст. 9 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про кандидата, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, та/або у разі невключення кандидата до списку кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання на посаду члена Вищої ради правосуддя, такий кандидат припиняє участь у конкурсі на посаду члена Вищої ради правосуддя.

Вчені запропонували наукове обґрунтування доцільності зміни позиції суду в даній категорії справ, зазначивши,

що Етична рада може вважатися суб'єктом владних повноважень у розумінні положення п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України, а її висновки є індивідуальними актами, що підлягають оскарженню [Див.: Додаток].

Зрештою, в цій роботі ми не ставили за мету доводити слушність того чи іншого підходу. Дискусію висвітлено лише для того, щоб продемонструвати спірний характер віднесення ГРД та Етичної ради до певної групи суб'єктів. Для цього дослідження зазначеного питання відіграє важливу роль через те, що від правового статусу зазначених суб'єктів залежить обсяг свободи вираження поглядів, гарантованого Конвенцією. Зрозуміло, що для інституту громадянського суспільства обсяг цього права буде значно ширшим, ніж для інституції, яка належить до публічної влади.

Але адміністративні суди, які в більшості випадків визнавали ГРД суб'єктом владних повноважень, у своїй рішеннях щодо вказаної категорії справ взагалі оминули питання права на свободу вираження поглядів. Спираючись на досить схожу аргументацію та мотивування, судді зазвичай досліджували питання порушення права на повагу до приватного та сімейного життя позивачів, не досліджуючи можливі наслідки для свободи поширювати інформацію або ідеї, які б висвітлювали негативні прояви в діяльності судової влади з боку громадськості. На наш погляд, така судово-практика має зазнати змін, оскільки навіть якщо виходити з того, що ГРД є суб'єктом владних повноважень, то не можна відкидати правової природи цього органу, суспільно-політичного контексту, в якому він створювався, а також значення його діяльності для контролю громадськості за судовою гілкою влади.

Ми не стверджуємо, що адміністративні суди мали ухвалювати рішення на користь ГРД, проте вважаємо, що висвітлення в мотивувальній частині судового рішення питань

ня про балансування між правом на свободу вираження поглядів громадянського суспільства та іншими правами суддів надавало б більше переконливості судовим рішенням, сприяло б підвищенню довіри до такого рішення з боку суспільства, а також загалом впливало б на кінцеве вирішення справи.

Таким чином, враховуючи дискусійний характер правового статусу ГРД, розглянемо ситуацію щодо забезпечення права на свободу вираження поглядів для ГРД як суб'єкта владних повноважень, а також як громадської інституції. Розпочнемо аналіз з першої позиції, оскільки саме таким чином вирішувалася дискусія про правовий статус ГРД вітчизняними адміністративними судами.

Відповідно до п. 1 ст. 10 Конвенції кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Отже, говорячи про ГРД як суб'єкта владних повноважень у контексті права на свободу вираження поглядів, необхідно зрозуміти чи взагалі розповсюджує ЄСПЛ гарантії ст. 10 Конвенції на представників влади і якщо так, то які вимоги до критики судової влади висуваються таким особам.

Загалом юридична наука виходить з того, що Конвенція містить вимоги саме до держави про невтручання (у деяких випадках навіть щодо сприяння в їх здійсненні) у сферу реалізації прав людини, гарантуючи при цьому мінімальний обсяг прав, необхідних індивіду для нормального та гідного життя. Та все ж вказана позиція не означає, що особа, яка почала працювати в структурі публічного органу влади, автоматично втрачає гарантії прав, передбачених Конвенцією, у тому числі й гарантії права на свободу вираження поглядів.

ЄСПЛ у своїй практиці неодноразово зустрічався з такими питаннями та розглядав справи, що стосувалися права на свободу вираження поглядів різних категорій осіб, які перебували на державній службі або працювали у державних органах. Як зазначає М. В. Буроменський, у всіх подібних випадках Суд виходив із безумовного права цих осіб користуватися свободою вираження поглядів, з урахуванням специфіки діяльності, виконуваної ними [130, с. 234]. Схожу думку висловлює і С. В. Шевчук, який досліджував практику ЄСПЛ з приводу особливостей реалізації права на свободу вираження поглядів у осіб, які мають спеціальний статус. Він вказує, що Суд досить скептично ставиться до можливості виправдання надто широких обмежень на підставі спеціального статусу щодо реалізації такими особами їх права на свободу вираження поглядів [152, с. 499].

Звісно, справи, про які згадують вказані вчені, не є ідентичними до тих, які розглядаються нами, оскільки ЄСПЛ зазвичай захищає право на свободу вираження поглядів окремого службовця, а не цілого органу. Приміром, Суд у справі *Фогт проти Німеччини* від 26 вересня 1995 р. визнав порушенням права на свободу вираження поглядів звільнення вчительки, яка відповідно до німецького законодавства є державним службовцем, за її активну участь у політичній діяльності та порушення принципу політичної лояльності та вірності Конституції Німеччини [134]. В іншій справі *Карапетян та інші проти Вірменії* від 17 жовтня 2016 р. ЄСПЛ визнав відсутність порушення права на свободу вираження поглядів при звільненні чотирьох високопоставлених службовців Міністерства закордонних справ Вірменії після того, як вони піддали публічній критиці новостворений, після президентських виборів 2008 р., уряд країни. Визнавши наявність втручання у право на свободу вираження поглядів цих державних службовців, ЄСПЛ однак

дійшов висновку, що таке втручання відповідало всім критеріям, передбаченим у п. 2 ст. 10 Конвенції.

Суд у цій справі, окрім іншого, встановив, що, хоча державні службовці й мають право на свободу вираження поглядів, держава може обмежити їхню свободу брати участь у політичній діяльності для досягнення легітимної мети – мати державний орган, який складався б з політично нейтральних та неупереджених державних службовців [161]. Проте суттєвий вплив на таке рішення відігравав політичний контекст заяв, що суттєво відрізняється від вираження поглядів стосовно правосуддя та судової влади.

З огляду на те, що ЄСПЛ визнає розповсюдження дії ст. 10 Конвенції і на осіб, які проходять службу в державних органах, то вітчизняним судам було б доцільно враховувати практику суду з права на свободу вираження поглядів при розгляді справ за участі ГРД. На жаль, нам не вдалося підібрати практику Суду, яка б стосувалася працівників органів, схожих на своєю природою та функціональним спрямуванням з ГРД, але виходячи з того, що Конвенція є живим інструментом, який повинен тлумачитися крізь призму вимог сьогодення [141], ЄСПЛ цілком ймовірно міг би застосувати до вказаних правовідносин динамічне тлумачення та поширити гарантії ст. 10 Конвенції і на ГРД. Зауважимо, що до такого висновку нас схиляє і дискусійний характер правової природи ГРД, який не дає можливості чітко розмежувати його статус як громадського осередку чи організації, що належить до публічної влади. З огляду на безумовні громадські початки такого органу, необхідно враховувати гарантії права на свободу вираження поглядів у його діяльності, оскільки ГРД, навіть якщо формально визнається суб'єктом влади, все ж таки виконує функцію із громадського контролю за формуванням судової влади в Україні.

І тут постає вже більш складна й істотна проблема, яка полягає у встановленні втручання з боку держави в реалізацію права народу, в особі громадських організацій, вільно виражати свої погляди, які стосуються, в тому числі, й публічної оцінки та критики суддів (кандидатів на посаду судді) при конкурсі до Верховного Суду. Так ми наближаємося до другого аспекту нашого дослідження, а саме до розгляду ГРД як інституції громадянського суспільства та розповсюдження на неї, у контексті такого розуміння, гарантій ст. 10 Конвенції.

Останні тенденції розвитку практики ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів, як слушно зазначає Г. К. Соболева, полягають у тому, що ЄСПЛ поступово починає визнавати позитивні зобов'язання держави із задоволення запитів на отримання інформації, яка стосується суспільно важливих проблем і перебуває в розпорядженні держави. При розгляді таких справ, вказує дослідниця, ЄСПЛ визнає суб'єктами права на свободу вираження поглядів неурядові громадські організації [120]. І дійсно, наприклад, у справі *Угорський союз громадянських свобод (HCLU) проти Угорщини* від 14 квітня 2009 р. ЄСПЛ кваліфікував заявника як громадського «сторожового пса», на діяльність якого розповсюджується такий же обсяг конвенційного захисту щодо права на свободу вираження поглядів, як і на ЗМІ.

У вказаній справі громадській організації було відмовлено в доступі до інформації про справу, яка знаходилась у провадженні Конституційного суду Угорщини та стосувалася скарги членів угорського парламенту на неконституційність змін до кримінального законодавства в частині обігу наркотиків. Суд зазначив, що заява про абстрактну перевірку конституційності певного закону, особливо подана членом парламенту, без сумніву, була справою суспільної

значущості. Створивши адміністративну перешкоду і відмовивши в наданні доступу до змісту конституційного звернення заявнику, який брав участь у правомірному зборі інформації щодо справи, яка була суспільно значимою, влада втрутилася в підготовчу частину цього процесу [128]. Таким чином, громадські організації і відповідно інші інституції громадянського суспільства, у розумінні ЄСПЛ, мають гарантії права на свободу вираження поглядів, оскільки виконують суспільно значиму роль громадянського контролю за владою.

Як бачимо, в обох випадках – і коли ГРД визнається суб'єктом владних повноважень, і коли її розуміють як інституцію громадянського суспільства – не виникає сумнівів, що вказаний суб'єкт володіє певною мірою правом на свободу вираження поглядів, піддаючи критиці діяльність судової влади. Питання в цьому контексті полягає лише в обсязі такої свободи. Такий висновок має важливе значення, оскільки з нього висновується, що адміністративні суди, визнаючи негативний висновок ГРД неправомірним та скасовуючи його, мають обов'язково оцінювати, чи не порушується при цьому право на свободу вираження поглядів. Відповідно, якщо перед судом постає подібне завдання, то він має звертатися до всіх правових позицій ЄСПЛ зі ст. 10 Конвенції.

Підсумовуючи, слід зазначити, що вітчизняні адміністративні суди натрапляють на певні труднощі при реалізації правових позицій Суду з питань права на свободу вираження поглядів, гарантованого ст. 10 ЄКПЛ. Окрім пропозицій щодо застосування відповідної практики при розгляді адміністративних справ, які стосуються встановлення допустимих меж критики публічних службовців з приводу їх професійної діяльності, свободи преси та доступу громадськості до інформації, яка має суспільно важливе значення,

вирішення спорів з розпорядниками публічної інформації тощо, зазначимо, що адміністративним судам слід прискіпливіше ставитися до потенційних загроз для свободи слова навіть у тих спірних правовідносинах, де на перший погляд може видатися, що така проблематика відсутня. При виявленні таких загроз, обмежень чи інших бар'єрів адміністративним судам слід оцінювати обставини адміністративно-правового спору крізь призму правових позицій ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів. Реалізація вказаних рекомендацій відіграватиме важливу роль у створенні в українському суспільстві атмосфери свободи поширення інформації, що істотно прямо впливає на розвиток демократії та опосередковано на реалізацію верховенства права й захисту прав людини в Україні.

2.3. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань свободи зібрань (ст. 11 Конвенції)

Право на свободу мирних зібрань є певним індикатором, який відмежовує держави демократичні від авторитарних чи тоталітарних, оскільки належна реалізація цього права створює сприятливі умови для функціонування громадянського суспільства, а також для повноцінної свободи вираження поглядів. Мирні зібрання є не лише критерієм, за яким визначається рівень демократії в країні, а й надзвичайно дієвим засобом громадського контролю за інститутами публічної влади, – зазначає Р. С. Мельник [58, с. 7]. І дійсно, право на свободу мирних зібрань гарантує ефективне функціонування демократичного суспільства, оскільки належна

його реалізація забезпечує необхідні умови для діяльності політичних груп і партій, професійних спілок та інших об'єднань громадян. Крім того, свобода вираження поглядів, передбачена ст. 10 Конвенції (Див.: 2.2), є однією з цілей свободи мирних зібрань та об'єднань. Т. І. Дудаш у зв'язку з цим зазначає, що свобода мирних зібрань є природним продовженням свободи вираження поглядів, адже свобода мирних зібрань є однією з форм, у яких виявляються тенденції громадської думки [29, с. 350].

Відповідно до ст. 11 ЄКПЛ кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Реалізація цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Як бачимо, право на свободу мирних зібрань не є абсолютним, і в Конвенції передбачаються припустимі випадки легітимного втручання держави в реалізацію цього права. Пункт 2 ст. 11 ЄКПЛ містить вичерпний перелік обставин, які допускають відповідні обмеження. Допустимими вважаються обмеження:

- 1) які встановлені законом;
- 2) що є необхідними в демократичному суспільстві;
- 3) котрі використовуються, щоб досягти однієї з кількох цілей: забезпечення інтересів національної або громадської безпеки, запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я чи моралі захисту прав і свобод інших осіб.

Відтак, втручання з боку держави становитиме порушення ст. 11 Конвенції, якщо воно не встановлене законом, не має одну або кілька легітимних цілей, зазначених у п. 2, та не є необхідним у демократичному суспільстві для досягнення такої цілі або цілей [43]. У всіх інших випадках втручання в реалізацію прав на свободу мирних зібрань буде вважатися правомірним та таким, що відповідає положенням ст. 11 Конвенції.

Проте в процесі правозастосування може виникати низка проблемних питань, пов'язаних з визначенням того, які обмеження можна вважати такими, що встановлені законом. І ця проблематика в контексті обмеження права на свободу мирних зібрань є, на наш погляд, найбільш складною та актуальною для адміністративного судочинства. Отже, надзвичайну значущість мають доктринальні дослідження можливих шляхів реалізації в адміністративному судочинстві правових позицій ЄСПЛ з питань легітимності обмеження права на свободу мирних зібрань. Це питання є вельми важливим для справедливого здійснення правосуддя адміністративними судами у справах, пов'язаних із забезпеченням права на свободу мирних зібрань.

Після запровадження в Україні адміністративної юстиції та прийняття КАС України адміністративні суди почали опікуватися забезпеченням права на свободу мирних зібрань, оскільки їх головним завданням став захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин. Це завдання адміністративних судів не втратило актуальності й після прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [88], що ознаменував прийняття нової редакції КАС України.

Як і раніше, до юрисдикції адміністративних судів належить вирішення справ про обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань, а також справ про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань. Особливості розгляду адміністративними судами вказаних категорій справ регламентовано статтями 280 та 281 КАС України.

Не викликає сумнівів необхідність використання під час судового розгляду вищевказаних категорій справ положень Конвенції та практики ЄСПЛ з питання права на свободу мирних зібрань. Практика ЄСПЛ у вказаній сфері є чималою, тому в цьому підрозділі ми зосередимося на вивченні застосування одного чи не найважливішого, на наш погляд, аспекту практики Страсбурзького Суду, а саме на дослідженні правових позицій з питань легітимності обмежень права на свободу мирних зібрань, установлених законом.

Найперше слід проаналізувати розуміння поняття «встановлено законом» у контексті ст. 11 Конвенції. У своїх рішеннях ЄСПЛ неодноразово зазначав, що означене словосполучення у ст. 11 ЄКПЛ вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя в національному законодавстві; він також стосується питання якості закону, про який йдеться [13]. І дійсно, говорячи про якість закону, ми не можемо не згадати, що це поняття нерозривно пов'язане з правовою визначеністю, яка є невід'ємним, складовим елементом верховенства права.

Так, у Доповіді «Верховенство права» Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії), схваленій на її 86 пленарному засіданні 25-26 березня 2011 р., принцип юридичної визначеності згадується як важлива складова верховенства права і підкреслено, що держава повинна зробити текст закону (the law) легкодоступним. Вона також зобов'язана дотримуватись законів (the laws), які

ввела, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, оприлюднений наперед – до його застосування, і має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість спрямувати свою поведінку. Юридична визначеність у зв'язку з цим вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними й спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації і правовідносини залишались передбачуваними [28].

Правове регулювання реалізації права на свободу мирних зібрань в Україні складно назвати таким, що відповідає вимогам правової визначеності. Це пояснюється тим, що вітчизняна правова система важко відмовлялася від регламентації, що здійснювалася за радянських часів у цій сфері.

У Радянському Союзі існував так званий дозвільний порядок проведення мирних зібрань, який було передбачено Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». У його преамбулі зазначалося, що Конституція СРСР відповідно до інтересів народу і з метою зміцнення та розвитку соціалістичного ладу гарантує громадянам СРСР свободи зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Здійснення цих політичних свобод забезпечувалося наданням трудящим та їх організаціям для цього громадських будівель, вулиць, площ та інших місць [91].

Слід акцентувати увагу на тому, що відповідно до Указу 1988 р. громадяни повинні були отримувати дозвіл з боку органів державної влади на проведення будь-якого зібрання. Так, відповідно до цього Указу для проведення зборів мітингу, вуличного походу або демонстрації слід було подати заяву до виконавчого комітету відповідної місцевої Ради

народних депутатів. Така заява подавалася в письмовій формі не пізніше як за десять днів до дати їх проведення. У заяві мали зазначатися мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання і роботи (навчання), дата подачі заяви [91].

Як бачимо, відповідна норма радянського законодавства передбачала отримання дозволу з боку влади на проведення мирних зібрань. Природно, що за такого порядку не варто говорити про повноцінне забезпечення права на свободу мирних зібрань, адже державні органи могли свавільно та безконтрольно відмовити у проведенні будь-якого зібрання.

Зазначені положення були чинними й після розпаду СРСР, оскільки відповідно до Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» передбачалося, що «до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства СРСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України» [92].

Після здобуття незалежності український парламент так і не спромігся прийняти закон, який би врегулював суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами свого права на свободу мирних зібрань та закріпив би більше гарантій реалізації цього права, ніж у радянському законодавстві. Тобто фактично порядок, встановлений Указом 1988 р., діяв на території України і за часів незалежності.

Та все ж після прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. регулювання суспільних відносин у вказаній сфері змінилося із закріпленням у ч. 1 ст. 39 положення, що гро-

мадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. У частині другій зазначеної статті передбачалися обмеження відповідного права на мирні зібрання, яке, однак, може встановлюватися судом відповідно до закону і тільки 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 [44].

Указана конституційна норма породила деякі проблеми правозастосування, які виникали при організації проведення мирних зібрань. Як наслідок, Міністерство внутрішніх справ України звернулося до Конституційного Суду України із конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання), в якому просило розтлумачити яким є конкретний строк, протягом якого слід сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення зазначених акцій, оскільки чинним законодавством України вказаний строк не було встановлено. У конституційному поданні стверджувалося, що деякі організатори таких акцій термін «завчасно» трактували як такий, що передбачає лише «попереднє інформування» відповідних органів про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Суб'єкти конституційного подання скаржилися, що інколи подібна інформація направлялася до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування за добу до початку масових акцій, а інколи – за кілька годин [102].

У своєму рішенні КСУ зазначив, що положення частини першої ст. 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [102].

Порівнюючи дві позиції – суб'єкта конституційного подання, яким було Міністерство внутрішніх справ України, та органу конституційної юрисдикції, стає очевидним, як по-різному забезпечення права на свободу мирних зібрань сприймається органами виконавчої влади та судом, який тлумачить положення Основного Закону. На думку суб'єкта права на конституційне подання, відображеного в рішенні у Справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання, ч. 2 ст. 39 Конституції України передбачає обмеження судом реалізації права громадян на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій (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).

Зокрема, як наголошується в конституційному поданні, органам виконавчої влади потрібен певний проміжок часу

для з'ясування умов проведення масових акцій, їх відповідність чинному законодавству та визначення необхідності залучення певних сил та засобів правопорядку тощо. У зв'язку з цим органи виконавчої влади вважали, що законом має бути встановлений і «граничний термін часу, до якого можливе подання повідомлень про наміри провести вказані заходи їх організаторами» [102].

На противагу цьому орган конституційної юрисдикції не навів конкретного граничного терміну, а зазначив, що тривалість строків завчасного сповіщення має бути в розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого ст. 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Упродовж цього строку відповідні органи мають здійснити і підготовчі заходи, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей [102].

Таким чином, позиція КСУ у Справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання демонструє складність питання про процедуру проведення мирного зібрання і спрямовує до висновку, що встановлення єдиного конкретного терміну завчасного сповіщення органів державної влади про проведення такого зібрання неможливе. А втім, КСУ у своєму рішенні навів низку інших критеріїв, якими має керуватися публічна адміністрація, а також адміністративні суди при вирішенні питань про проведення мирних зібрань, і найголовніший з них – це розумні межі строків завчасного сповіщення, які мають слугувати гарантією реалізації громадянами їхнього права на свободу мирних зібрань.

Але таке доволі абстрактне та теоретичне тлумачення конституційної норми про завчасне сповіщення про прове-

дення мирного зібрання не вирішило проблем правозастосування, які час від часу виникали у ході організації мирних зібрань. Так, деякі суди продовжували застосовувати положення Указу 1988 р. про дозвільний порядок проведення мирних зібрань, порушуючи положення ст. 39 Конституції України, яка закріплює лише обов'язок сповіщення органів державної влади [13].

Окреслена проблематика стала предметом розгляду в ЄСПЛ, який у справі *Веренцов проти України* від 11 квітня 2013 р. констатував порушення конвенційних прав, у тому числі й права на свободу мирних зібрань, гарантованого ст. 11 Конвенції [13]. ЄСПЛ зазначив, що втручання у право заявника на свободу мирних зібрань, яке вчинилося з посиланням на Указ 1988 р., не було встановлено законом, і детально аргументував свою позицію, зазначивши на недосконалості українського законодавства, яке регулює проведення мирних зібрань. ЄСПЛ погодився з тим, що державі може знадобитися певний час для прийняття законодавчих актів протягом перехідного періоду, але він не погодився з тим, що затримка в понад 20 років є виправданою, особливо коли йдеться про таке фундаментальне право, як свобода мирних зібрань.

Цим рішенням було фактично визнано, що застосування Указу 1988 р. є неприпустимим, оскільки Конституція України вимагає завчасного повідомлення органів влади про намір провести демонстрацію та закріплює, що будь-яке його обмеження може встановлюватися лише судом. Указ 1988 р., розроблений відповідно до Конституції СРСР 1978 р., передбачав, що особи, які бажають провести мирну демонстрацію, повинні отримати дозвіл від місцевих органів влади, які також мають право заборонити будь-яку таку демонстрацію. Уже з преамбули Указу зрозуміло, що він був призначений для абсолютно інших цілей, а саме – надання органами

влади засобів для висловлення своїх поглядів на користь певної ідеології лише деяким категоріям осіб, що саме по собі є несумісним з самою суттю свободи зібрань, що гарантується Конституцією України [18].

Проте навіть після набуття цим рішенням ЄСПЛ статусу остаточного українські адміністративні суди практикували застосування Указу 1988 р. І відповідна тенденція продовжувалася до прийняття рішення КСУ у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) [104], яким відповідний Указ був визнаний неконституційним.

Деякі представники експертного середовища зазначали, що в такому рішенні органу конституційної юрисдикції не було жодної необхідності, позаяк у приписі ст. 1 Перехідних положень розд. 15 Конституції України чітко встановлено, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції [124].

Але варто наголосити, що лише після визнання Указу 1988 р. неконституційним припинилася практика використання положень цього нормативно-правового акта при вирішенні питань про заборону проведення мирних зібрань в Україні. Таким чином, рішення КСУ в цьому разі відіграло важливу роль не так для теоретичного обґрунтування неконституційності Указу 1988 р., як для належного гарантування права на свободу мирних зібрань на практиці.

З огляду на проведений аналіз слід зазначити, що згадана дискусія, безсумнівно, має свій вплив і на діяльність зі здійснення правосуддя адміністративними судами. Так,

ураховуючи що практика ЄСПЛ є джерелом адміністративного судочинства, адміністративні суди при вирішенні справ про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань або про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань мають обов'язково керуватися положеннями ст. 11 Конвенції та практикою ЄСПЛ щодо реалізації означеного права. Важливою вимогою у цьому контексті є те, що будь-яке обмеження відповідного права, згідно з практикою ЄСПЛ, має встановлюватися винятково законом. Проте це правило не слід трактувати лише буквально, оскільки воно, окрім усього іншого, означає, що на правові норми, що регламентують проведення мирних зібрань, розповсюджуються вимоги правової визначеності. Таким чином, адміністративні суди мають виходити з того, що втручання в реалізацію права на свободу мирних зібрань можливе лише в тому випадку, коли воно відповідає розумним очікуванням громадян, які прагнуть провести такий публічний захід. У всіх інших випадках втручання має вважатися таким, що порушує право на свободу мирних зібрань.

Наприклад, вирішуючи питання про граничний термін завчасного сповіщення проведення мирного зібрання, правовій визначеності буде відповідати будь-яке рішення, яке корелюватиметься з позицією КСУ, викладеній ним у рішенні в Справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання. Тобто строки сповіщення не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

До цього ж у площині дослідження вказаного конвенційного права слід зазначити, що ст. 11 Конвенції покладає на адміністративні органи не лише обов'язок невтручання у сферу реалізації права на свободу мирних зібрань, а й вимагає виконання певних позитивних зобов'язань, тобто сприяння у проведенні зборів, мітингів та інших заходів, на яких громадяни можуть вільно виражати свої погляди.

Як слушно вказує Р. С. Мельник, право на свободу мирних зібрань не може реалізовуватися за відсутності кореспондуючих обов'язків, покладених на державу в особі її уповноважених органів. Такі обов'язки, на його думку, полягають в активних діях адміністративних органів щодо охорони зібрань, зокрема від учасників контрзібрань, від осіб, які не поділяють поглядів (позиції) учасників мирного зібрання, тощо [58, с. 36]. Безперечно, якщо публічна адміністрація бажає забезпечити в державі атмосферу свободи, вільного вираження поглядів та сприятливі умови для функціонування громадянського суспільства, вона має гарантувати безпечні та комфортні умови проведення будь-яких зібрань.

Проблемні питання у вказаній сфері виникають у ситуаціях, коли мирне зібрання присвячується ідеям, які негативно сприймаються певною частиною суспільства. В Україні яскравим прикладом таких мирних зібрань, наприклад, є різноманітні заходи, присвячені захисту прав ЛГБТ (лесбійки, геї, бісексуальні та трансгендерні люди) чи загалом боротьбі проти будь-яких форм та проявів дискримінації в суспільстві. У разі проведення подібних мирних зібрань в реаліях України існує велика ймовірність виникнення сутичок і насильницьких дій з боку громадян, які не розділяють відповідних ідей, вважають їх загрозливими. У таких ситуаціях особлива роль покладається на державу в особі її адміністративних органів та на адміністративні суди, які в силу вимог вітчизняного законодавства уповноважені

урегулювати подібні конфліктні ситуації та забезпечувати баланс між громадською безпекою й правом на свободу мирних зібрань.

Звісно, орієнтиром для публічної адміністрації та адміністративних судів у досліджуваній сфері має бути практика ЄСПЛ з питань права на свободу мирних зібрань. Надаючи особливого значення різноманіттю думок та атмосфері плюралізму в суспільстві, Суд, зазвичай, у подібних випадках схиляється в бік захисту права на свободу мирних зібрань, визнаючи його важливою умовою, яка забезпечує реалізацію головних європейських правових цінностей: демократії, прав людини та верховенства права. Так, у справі *Баранкевич проти Російської Федерації* від 26 липня 2007 р. ЄСПЛ зазначив, що хоча в деяких випадках інтереси особистості повинні підпорядковуватися груповим інтересам, демократія аж ніяк не означає, що погляди більшості повинні обов'язково превалювати: необхідно встановити баланс, який забезпечує справедливе і належне ставлення до меншин і унеможливорює будь-які зловживання з боку домінуючої групи [6]. У цій справі заявнику, який був пастором Церкви євангельських християн «Благодать Христова», було відмовлено у проведенні публічного богослужіння (таке богослужіння визнане ЄСПЛ мирним зібранням) з мотивів того, що його церква сповідує релігію, протилежну тій, яку сповідує більшість місцевого населення і, відповідно, проведення такого богослужіння могло потенційно призвести до невдоволення осіб, які належать до інших конфесій, спричинити до громадських заворушень. Як бачимо, обставини цієї справи досить подібні до ситуації, яка складається з проведенням «Маршів рівності» в Україні та багатьох інших мирних зібрань, що забороняються з мотивів того, що їх проведення може образити більшість населення і призвести до заворушень чи інших негативних наслідків.

ЄСПЛ у вказаному рішенні визнав заборону на проведення публічного богослужіння такою, що порушує право на свободу мирних зібрань, передбаченого ст. 11 Конвенції. Суд звернув увагу, що держава, допускаючи ймовірність проведення загрозової контрдемонстрації, мала широкий розсуд при виборі засобів, які могли б забезпечити проведення вказаних релігійних зборів, запланованих заявником, без порушення порядку. Втім, ЄСПЛ не побачив жодних даних про те, що оцінка можливостей, необхідних для нейтралізації такої загрози, була частиною процесу прийняття рішення владою. Суд акцентував увагу на тому, що замість оцінки заходів, які дозволили б релігійним зборам відбутись мирно, влада наклала заборону на його проведення. Таким чином, публічна адміністрація вдалася до використання радикального засобу, відмовляючи заявникові у можливості реалізації його права на свободу релігії і мирних зібрань [6].

Схожі справи можна віднайти й на національному рівні. Але вітчизняні адміністративні суди не завжди слідують вказаній практиці ЄСПЛ і часом забороняють проведення зібрань з мотивів неможливості забезпечити безпечні умови для цих заходів. Наприклад, у постанові Львівського окружного адміністративного суду було встановлено обмеження для Громадської організації «Інсайт», Львівської обласної молодіжної громадської організації «Сокіл», Громадської організації «Фронтера», Громадської організації «Волонтерський курінь», Львівської молодіжної крайової скаутської організації «Білі Горвати» та ін. у реалізації їхнього права на мирні зібрання шляхом заборони проведення масових заходів у м. Львові [80].

Частина таких мирних заходів мала відбутися в рамках «Фестивалю рівності. Львів – 2016», направленою, за задумом організаторів Громадської організації «Інсайт», на повернення уваги громадськості до проблем, пов'язаних з будь-

якими формами дискримінації в Україні. Основною метою акції заявлялося просування ідей толерантності та рівності, а також боротьби з дискримінацією уразливих до проявів нетерпимості та насильства груп, таких як етнічні меншини, національні громади, люди з інвалідністю, ЛГБТ, особи без громадянства, мігранти, внутрішньо переміщені особи, люди без постійного місця проживання та ін.

З іншого боку, Львівська обласна молодіжна громадська організація «Сокіл» планувала провести в той самий час акцію на підтримку здорового майбутнього української молоді – традиційних сімейних цінностей та культивування українських сімейних цінностей, пропаганду здорових цінностей української родини, традиційного шлюбу між чоловіком і жінкою. Проведення акцій на підтримку аналогічних ідей у той самий час анонсували й інші організації, з приводу яких ухвалено відповідну постанову [80].

Адміністративний суд у вказаній справі фактично погодився з доводами позивача – Львівською міською радою, яка посилялася, зокрема, на те, що в разі одночасного проведення запланованих відповідачами масових акцій 19 та 20 березня 2016 р. в одному місці та в один час – на площі перед будівлею Львівського національного академічного театру опери і балету ім. С. Крушельницької у Львові – існує загроза порушення інтересів національної безпеки, громадського порядку та завдання шкоди населенню. Так, суд керувався інформацією з відкритих джерел про те, що раніше, під час проведення аналогічних заходів були зафіксовані різноманітні прояви насильства. Але, на наш погляд, вказане трактування спірних правовідносин не зовсім відповідає положенням Конвенції щодо права на свободу мирних зібрань та практиці ЄСПЛ зі ст. 11 Конвенції. Поділяємо твердження вчених, що загроза насильства має бути досить реальною та конкретною, щоб втручання держави

в реалізацію права на свободу мирних зібрань було виправданим та легітимним [58, с. 150].

Підсумовуючи, зауважимо, що в разі якщо адміністративні суди будуть зважати на минулий негативний досвід проведення мирних зборів з проявами публічних заворушень і обмежувати проведення майбутніх мирних зібрань, то це здатне потенційно підірвати атмосферу плюралізму та багатоманітності думок, на яку неодноразово звертав увагу ЄСПЛ. Тим не менш, фактор систематично вчинюваних небезпечних дій під час мирних зібрань, може бути достатньою підставою для обмеження права на мирні зібрання у майбутньому для певної організації чи групи осіб.

Адміністративним судам слід з'ясовувати, чи є загроза насильства реальною і чи вжили уповноважені органи державної влади, зокрема Національна поліція України, усіх заходів, необхідних для безпечної реалізації громадянами їхнього права на свободу мирних зібрань.

2.4. Реалізація правових позицій Європейського суду з прав людини з питань права на вільні вибори (ст. 3 Протоколу першого)

Вільні, прозорі та справедливі вибори є важливою складовою ефективного функціонування будь-якого демократичного суспільства. Демократична держава, на думку В. І. Манукяна, передбачає наявність певних механізмів, що забезпечують участь народу у формуванні органів влади [55, с. 471]. Вибори є одним із найважливіших демократичних інститутів. Саме передбачене в розд. III Конституції України виборче право забезпечує можливість широким верствам населення впливати на обрання представницьких органів вла-

ди шляхом голосування на виборах або самостійного висування кандидатами на виборах. Це право створює певні гарантії того, що державна влада не буде узурпована і в разі порушення нею закону або прав людини буде забезпечена змінюваність правлячої еліти. Таким чином, забезпечення вільних виборів є важливою умовою функціонування демократії, а також чинником, який опосередковано впливає на забезпечення в державі прав людини та реалізацію принципу верховенства права.

Тож не дивно, що положення про вибори було відображено і в тексті Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Так, у ст. 3 Протоколу першого Конвенції йдеться про те, що Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити з розумною періодичністю вільні вибори шляхом таємного голосування в таких умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу [43]. На перший погляд, зазначена стаття може здатися досить абстрактною й такою, що покладає на державу лише позитивне зобов'язання проводити вибори. Проте Європейський суд з прав людини у своїй прецедентній практиці виробив низку прикладних стандартів у сфері вільних виборів, які однозначно виходять за рамки буквального тлумачення вказаної норми.

Таким чином, актуальним питанням для вітчизняної адміністративно-правової науки є вивчення судової практики ЄСПЛ у сфері права на вільні вибори, а також аналіз особливостей реалізації в адміністративному судочинстві зазначених європейських стандартів, що дозволяють забезпечувати вільні, прозорі та справедливі вибори.

У зв'язку з цим важливим є вивчення прецедентної практики ЄСПЛ в контексті права на вільні вибори і характеристика основних вимог і стандартів у цій сфері, які мають ураховуватися адміністративними судами при розгляді

виборчих спорів. Для цього ми проаналізуємо основні поняття, закладені у зміст ст. 3 Протоколу першого Конвенції, а також зробимо спробу розробити рекомендації для вітчизняних адміністративних судів щодо застосування зазначених стандартів безпосередньо в їх судовій практиці.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи про публічно-правові спори, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму [38]. Зазначені положення свідчать про те, що адміністративні суди в силу вимог адміністративного процесуального законодавства уповноважені вирішувати спори, які виникають, як правило, між суб'єктами владних повноважень і приватними особами у сфері виборчого процесу. Слід зазначити, що в цій категорії справ, втім, як і в решті категорій, завданням адміністративних судів є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд зазначених спорів з метою ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України).

У статтях 273–279 КАС України також об'єднано норми, що регулюють особливості розгляду справ, так чи інакше пов'язаних з виборами або референдумом. Через свою специфіку подібні справи віднесено до категорії термінових і розглядаються в особливому порядку. Проте, проаналізувавши судову практику українських адміністративних судів, доходимо висновку, що вони доволі рідко звертаються до рішень ЄСПЛ у сфері права на вільні вибори при вирішенні виборчих спорів. До того ж, дуже часто посилання на ключові рішення ЄСПЛ за ст. 3 Протоколу першого Конвенції застосовуються до інших категорій справ, наприклад, до спорів громадян з Пенсійним фондом України, що не є порушенням, але й не є ефективним і доцільним підходом [110].

Щоб належним чином зрозуміти механізм застосування положень зазначеної статті Конвенції в адміністративному судочинстві України, необхідно проаналізувати її зміст і сферу застосування. Слід зазначити, що судова практика ЄСПЛ за ст. 3 Протоколу першого Конвенції, як вказує С. В. Шевчук, не є такою поширеною, як, наприклад, за ст. 6 або ст. 10 Конвенції, чи за ст. 1 Протоколу першого [152, с. 771]. І з цією тезою, певне, можна погодитись, адже практика ЄСПЛ у цьому питанні невелика, а тому можна буде виділити лише кілька основних рішень, здатних впливати на судову практику вітчизняних судів.

Така невелика судова практика ЄСПЛ пов'язана передусім з тим, що зазначена стаття відходить від типової структури більшості статей, передбачених у Конвенції. В. І. Манукян звертає увагу на ту обставину, що ст. 3 Протоколу першого Конвенції, якщо виходити з прямого її тлумачення, передбачає активну роль держави, а не гарантує якісь фундаментальні права людини, як це зазвичай буває в тексті Конвенції [55, с. 472]. Однак, як зазначається в одному з перших рішень ЄСПЛ, що стосувалося права на вільні вибори, яке було винесено у справі *Матьє-Моан і Клерфейт проти Бельгії* від 2 березня 1987 р., Суд виходить з концепції, згідно з якою еволюція права на вільні вибори пройшла шлях від поняття «інституційне» право на проведення вільних виборів до поняття «загального виборчого права», а далі, поступово, – до поняття суб'єктивних прав участі: «права голосу» і «права висувати свою кандидатуру під час виборів органу законодавчої влади» [164].

Така тенденція в підході до тлумачення права на вільні вибори була збережена Судом і в подальшій судовій практиці. У результаті конкретизації ст. 3 Протоколу першого Конвенції, як стверджують Т. І. Дудаш і багато інших дослідників, було сформульовано три основних елементи

змісту зазначеного конвенційного положення [29, с. 406]:

1. Суб'єктивне право голосувати, а також висувати себе кандидатом (тобто право обирати і бути обраним).
2. Стандарти проведення виборів.
3. Розуміння поняття «законодавчий орган».

Тож спробуємо провести стислий аналіз основних правових позицій ЄСПЛ у вказаній сфері, щоб з'ясувати основну тезу Суду в контексті права на вільні вибори, яким повинні керуватися вітчизняні адміністративні суди при вирішенні виборчих спорів.

Аналізуючи право на вільні вибори в цілому і його суб'єктивний аспект зокрема, слід зазначити, що ЄСПЛ у цьому контексті виходить з того, що вказані права не мають абсолютного характеру. Суд формулює такий висновок, оскільки в ст. 3 Протоколу першого Конвенції суб'єктивні виборчі права визнаються, але не названі і тим більше не визначаються. Тому ЄСПЛ визнає існування можливості для імпліцитних обмежень зазначених прав. Суд також звертає увагу на те, що в правових системах держав-учасниць право голосу і виборність обумовлюються низкою моментів, які в принципі не суперечать ст. 3 Протоколу першого Конвенції. Таким чином, Суд визнає значні межі розсуду держави в цій сфері [164].

Певний конфлікт встановлення меж між розсудом держави в обмеженні права на вільні вибори в силу особливостей національної правової системи і правовими позиціями ЄСПЛ у питаннях необхідності забезпечення зазначеного права можна продемонструвати на прикладі деяких суперечностей, що виникли під час розгляду Судом низки справ проти Сполученого Королівства. Усі вони стосувалися обмежень, які існували в британському законодавстві і встановлювали заборону на участь у виборах особам, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі.

Наприклад, у рішенні ЄСПЛ у справі *Хірт проти Сполученого Королівства* від 6 жовтня 2005 р. заявник оскаржив позбавлення його, як особи, яка відбуває покарання у в'язниці, права на участь у виборах до парламенту і місцевих органів влади. Уряд Сполученого Королівства, в свою чергу, вважав, що наявність такої норми в національному законодавстві є результатом усвідомленої політики держави, яка повністю схвалюється британським парламентом. У цій справі Суд визнав порушення вимог ст. 3 Протоколу першого Конвенції, але також звернув увагу на те, що подібні питання належать до тієї сфери, де національним законодавчим органам надається значний розсуд. Вони повинні самостійно визначати, чи є обмеження виборчих прав ув'язнених обґрунтованими в сучасних умовах, і якщо є, то яким чином необхідно встановлювати баланс при втручанні в нього держави [163].

Загалом слід зазначити, що ЄСПЛ більш уважно та обережно підходить до формування правових позицій у сфері обмеження активного виборчого права, тобто права голосувати на виборах. На противагу цьому в питанні пасивного виборчого права ЄСПЛ надає державі широку свободу розсуду. У зв'язку з цим Суд враховує різноманіття положень, передбачених в конституціях і у виборчому законодавстві багатьох держав Ради Європи. Це різноманіття демонструє плюралізм можливостей у цій сфері. Таким чином, ЄСПЛ вказує, що з метою виконання вимог ст. 3 Протоколу першого Конвенції будь-яке законодавство про вибори має оцінюватися ним у світлі політичного розвитку країни, оскільки ознаки, неприйнятні в контексті однієї системи, можуть бути виправдані в контексті іншої [60].

Понад це, в рішенні *Мельниченко проти України* від 19 жовтня 2004 р. Суд прямо вказує, що ним допускається можливість застосування більш суворих вимог до можливості

людини бути обраною до парламенту, ніж до його можливості голосувати на виборах. Таким чином, ЄСПЛ, визнаючи обмеженість своїх повноважень щодо перевірки норм національного законодавства, яке встановлює обмеження пасивного виборчого права, все ж залишає за собою право в кожному окремому випадку встановлювати сумісність подібних обмежень з правом заявників виступати кандидатами на виборах [60].

У випадку зі справою *Мельниченко проти України* ЄСПЛ якраз і визнав, що Центральна виборча комісія України порушила право заявника на вільні вибори, коли відмовила йому в реєстрації кандидатом у народні депутати України через те, що його прописка на території України не співпадала з фактичним місцем проживання в США, де заявник отримав політичний притулок. Суд акцентував увагу на «критерії особливої ситуації заявника», як його визначає С. В. Шевчук [152, с. 779]. Цей критерій полягав у тому, що на національному рівні не було враховано особливої ситуації заявника, який міг переслідуватися через свою політичну діяльність. ЄСПЛ у своєму рішенні вказав на ту обставину, що заявник міг посилатися на аргумент політичного переслідування як на об'єктивний, оскільки в нього дійсно були підстави вважати, що його життя загрожує небезпека [60].

Таким чином, незважаючи на те, що ЄСПЛ визнає широкий розсуд національних судів у вирішенні питань легітимності обмежень пасивного виборчого права, все ж адміністративні суди повинні враховувати практику Суду за ст. 3 Протоколу першого Конвенції. Вони зобов'язані виходити з того, що правова позиція ЄСПЛ у вищезгаданій сфері виходить з розуміння, що подібні обмеження не повинні бути надмірними і підривати право на вільні вибори.

Наступним важливим моментом у цій сфері є формування Судом у своїй прецедентній практиці стандартів прове-

дення виборів. По суті в зазначеному контексті зосереджена інституційна складова права на вільні вибори, яка висуває певні вимоги до справедливості виборчої системи. Виходячи з практики ЄСПЛ, на державу у зв'язку з цим покладаються такі обов'язки:

1. Зобов'язання вчиняти позитивні заходи для організації демократичних виборів.

2. Використовувати значні межі розсуду в питаннях обмеження суб'єктивних виборчих прав, які не повинні обмежувати ці права до такої міри, щоб вони втрачали реальний зміст. Також подібні обмеження мають переслідувати законну мету, а використовувані державами засоби повинні бути пропорційними.

3. Не перешкоджати вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади в процесі застосування обмежень суб'єктивних виборчих прав.

4. Забезпечити таку виборчу систему, при якій буде гарантовано рівність усіх громадян при здійсненні ними права голосу і права виставляти свою кандидатуру на виборах.

Також слід звернути увагу на те, що з метою застосування ст. 3 Протоколу першого Конвенції будь-яка виборча система повинна оцінюватися у світлі політичного розвитку країни, і тому певні її деталі, неприпустимі в рамках однієї системи, можуть бути виправдані в іншій, щонайменше при тій умові, що чинна система забезпечує «вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу» [164].

Українські адміністративні суди у своїй практичній діяльності зобов'язані враховувати ці інституційні вимоги, які тлумачаться в низці рішень ЄСПЛ, таких як: *Матье-Моан і Клерфейт проти Бельгії* від 2 березня 1987 р. [164]; *Комуністична партія Росії та інші проти Росії* від 19 вересня 2012 р. [42]; *Об'єднана комуністична партія Туреччини проти Туреччини* від 30 січня 1998 р. [66]; *Метью*

проти Сполученого Королівства від 18 лютого 1999 р. [63] і багатьох інших.

Крім того, слід торкнутися проблематики, до якої часто звертається ЄСПЛ, коли стверджує, що дія ст. 3 Протоколу першого Конвенції поширюється лише на вибори законодавчої влади або, принаймні, однієї з її палат, якщо їх дві або більше. Під терміном «законодавча влада» ЄСПЛ не обов'язково має на увазі тільки парламент країни. Він вказує на те, що це поняття слід тлумачити виходячи з конституційного устрою конкретної держави [164]. Таким чином, необхідно провести стислий аналіз судової практики ЄСПЛ в питаннях тлумачення поняття «законодавчий орган», яке застосовується у змісті ст. 3 Протоколу першого Конвенції.

І. М. Жуков формулює три головні висновки, які характеризуватимуть позицію ЄСПЛ у питаннях тлумачення поняття законодавчого органу, а саме [130, с. 292–294]:

1) під цим поняттям розуміється насамперед національний парламент держави, але не завжди все повинно зводитися до цієї інституції. Якщо конституцією держави встановлено інший орган, який «наділений самостійними повноваженнями щодо прийняття актів, які мають силу законів», то Суд розглядатиме його як законодавчий орган у контексті ст. 3 Протоколу першого Конвенції;

2) якщо йдеться про національний парламент, то це не означає, що це поняття буде застосовано до всіх палат такого органу. Логіку подібної вимоги І. М. Жуков пояснює бажанням розробників Протоколу першого поставити під сумнів легітимність верхніх палат парламентів, які формуються невикористовуючи шляхом;

3) поняття «законодавчий орган» не застосовується в контексті проведення референдуму, виборів до місцевих органів влади, які не наділені первинними нормативними функціями. Крім того, зазначене поняття не поширюється на інститут

президента, навіть якщо президент республіки наділений повноваженнями видавати декрети і накази, а також підписувати або відхиляти законодавчі акти, які приймаються парламентом.

Зважаючи на вказане, необхідно зрозуміти, при розгляді яких саме категорій адміністративних справ правильним буде застосовувати практику ЄСПЛ у сфері права на вільні вибори. Як відомо, особливості розгляду адміністративних справ, пов'язаних з виборчим процесом, об'єднані у гл. 11 КАС України. Тому актуальним видається встановити сферу застосування ст. 3 Протоколу першого Конвенції в адміністративному судочинстві.

Категорії справ, в яких можна та доцільно застосовувати практику ЄСПЛ зі ст. 3 Протоколу Першого Конвенції, такі:

1) у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій (ст. 273 КАС України);

2) у справах щодо уточнення списку виборців (ст. 274 КАС України);

3) у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 275 КАС України);

4) у справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 276 КАС України).

Усі висновки щодо цих категорій справ не поширюються на випадки проведення місцевих виборів.

Адміністративним судам не рекомендується застосовувати відповідну практику в таких категоріях адміністративних справ:

1) у справах, пов'язаних із виборами Президента України (ст. 277 КАС України);

2) у справах щодо оскарження дій або бездіяльності ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму (ст. 276 КАС України);

3) у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про референдум (ст. 275 КАС України);

4) у справах про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, за позовом осіб, які мають право голосу на відповідному референдумі (ст. 274 КАС України).

Припускаємо, що практика ЄСПЛ щодо права на вільні вибори може реалізовуватись і в інших категоріях справ, навіть у тих, де, на перший погляд, не буде вирішуватись питання, пов'язане з виборчим процесом. Ми жодним чином не наполягаємо на тому, що такий перелік справ не може бути доповнений, а вказана практика не може використовуватись й в інших справах з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Однак такий перелік може бути взятий за основу для імплементації конвенційних стандартів щодо захисту права на вільні вибори, гарантованого ст. 3 Протоколу першого Конвенції в адміністративному судочинстві.

Таким чином, українським адміністративним судам обов'язково в своїй практиці потрібно враховувати вищезаз-

начену позицію ЄСПЛ в питаннях тлумачення поняття «законодавчий орган», що дозволить їм правильно визначити сферу застосування положень ст. 3 Протоколу першого Конвенції та судової практики ЄСПЛ щодо її застосування при вирішенні адміністративних спорів, які стосуються виборів.

Слід визнати, що українські адміністративні суди нечасто звертаються до положень Конвенції та практики ЄСПЛ в питаннях забезпечення права на вільні вибори. Цю тенденцію, безумовно, необхідно змінювати, адже до юрисдикції адміністративних судів належать різноманітні категорії справ, пов'язані з виборчим процесом. Застосування в адміністративному судочинстві України практики ЄСПЛ за ст. 3 Протоколу першого Конвенції при розгляді цих категорій справ позитивно вплине на рівень захищеності суб'єктивних виборчих прав громадян, а також дозволить Україні в цілому більш ефективно виконувати свої міжнародні зобов'язання щодо забезпечення проведення вільних виборів законодавчої влади.

Тож адміністративним судам варто застосовувати стандарти права на вільні вибори, сформовані ЄСПЛ, при винесенні рішень у вищезгаданій категорії адміністративних справах. Такими стандартами є, наприклад, вимоги до належного застосування державою розсуду при обмеженні суб'єктивних виборчих прав громадян. Подібні обмеження мають бути пропорційними і не підривати права на вільні вибори. Крім того, адміністративні суди зобов'язані використовувати відповідну практику ЄСПЛ при перевірці виконання державою зобов'язань щодо належного забезпечення стандартів проведення виборів. І, звичайно ж, необхідно розуміти, що сфера застосування зазначених положень обмежена поняттям «законодавчий орган», тлумачення якого так само потрібно брати до уваги при здійсненні адміністративного судочинства.

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ
АДМІНІСТРАТИВНИМИ
СУДАМИ УКРАЇНИ**

**3.1. Проблемні питання застосування
практики Європейського суду
з прав людини в адміністративних
судах України**

Сьогодні можна чітко констатувати, що вітчизняні суди, зокрема адміністративні, все частіше починають застосовувати практику ЄСПЛ у своїй діяльності, збільшується кількість посилок на положення Конвенції та правові позиції Суду при мотивуванні судових рішень, що є дуже позитивною тенденцією, особливо з огляду на значення відповідної практики для адміністративного судочинства, про що йшлося в першому розділі монографії. Цю тенденцію простежують у дослідженнях і вітчизняні науковці [26; 127; 147; 156; 159]. Зокрема, О. В. Сердюк зауважує, що в останні роки показники застосування Конвенції та практики ЄСПЛ українськими суддями зростає. Збільшується не лише кількість судових рішень з такими посиланнями, але й кількість суддів, котрі використовують практику ЄСПЛ. Учений вказує, що зростає обґрунтованість та релевантність таких посилок – все частішими стають випадки посилення на прак-

тику ЄСПЛ, а не лише на загальні положення Конвенції [115, с. 18].

Однак якість таких посилань все ще залишається низькою, тож у досліджуваній сфері існує багато невирішених питань. Проаналізувавши на прикладі основних, на наш погляд, конвенційних прав особливості реалізації в адміністративному судочинстві практики ЄСПЛ, слід сформулювати висновки та окреслити основні проблеми, які виникають у контексті імплементації правових позицій ЄСПЛ в судову практику вітчизняних адміністративних судів. Спираючись на викладене нами в попередніх підрозділах, спробуємо класифікувати їх на:

1) проблеми, спричинені недосконалістю вітчизняного матеріального та процесуального законодавства;

2) проблеми правозастосування (труднощі, що виникають при інтеграції правових позицій ЄСПЛ у практику адміністративних судів).

Розглянемо більш детально проблематику першої групи, а саме недосконалості вітчизняного законодавства. Аналізуючи цей проблемний аспект, зауважимо, що в цьому контексті йдеться скоріше про невідповідність між стандартами захисту прав людини, гарантованими ЄКПЛ, та вітчизняним законодавством. Зазвичай, коли говорять про невідповідність національного законодавства правовим позиціям ЄСПЛ, згадуються про такі складники проблеми:

1) закон не можна застосовувати в силу того, що він закріплює не існуючі в природі речі або ж такі положення, що практично нездійсненні;

2) закон фактично не є правовим актом, позаяк ґрунтується на ідеологічних штампах, далеких від життя, чи посилається на неіснуючі правові акти;

3) закон не є доступним для заінтересованих осіб;

4) недосконалість законодавства очевидна для правозастосовних органів, проте вони наполегливо дотримуються приписів таких законів, оскільки ЄСПЛ відповідних рішень щодо України не приймав;

5) прийнятий закон під час застосування спрямовує на використання принципів, які або ж зовсім не зрозумілі, або ж занадто загальні, чи торкаються сфери дії закону опосередковано;

6) йдеться про загальновідомий принцип, але його зміст різними суб'єктами правозастосування розуміється по-різному;

7) ефективність законів пов'язана з практикою введення у сферу національного законодавства міжнародних договорів [36, с. 30].

Погоджуючись із зазначеними вченими проблемами, зробимо спробу дослідити лише окремі, загальні аспекти невідповідностей національного законодавства практиці ЄСПЛ.

Щодо проблем матеріального права, то в цьому контексті ми зосередимося на висвітленні деяких аспектів недосконалості законодавства, яке адміністративні суди можуть використовувати у своїй діяльності для вирішення адміністративних спорів. Важливим ілюстративним прикладом тут може послугувати відсутність нормативного регулювання проведення мирних зібрань. Так, у рішенні Суду у справі *Шмушкович проти України* від 14 листопада 2013 р. [155] було наголошено на невідповідності українського законодавства у сфері проведення мирних зібрань принципу правової визначеності. ЄСПЛ торкнувся досить делікатного питання в цій справі, пославшись на свою правову позицію, висловлену в попередній справі *Веренцов проти України*, та зазначив, що Верховною Радою України не було введено у дію жодного закону, який би регулював порядок проведення

мирних зібрань, хоча, на думку ЄСПЛ, ст. 39 та 92 Конституції України чітко вимагали того, щоб подібний порядок було встановлено законом, тобто актом парламенту України [155]. Фактично Страсбурзький суд вказав на недолік вітчизняної правової системи і натякнув на невиконання парламентом вимог Конституції, що проявляється в неприйнятті неодмінного закону.

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що Суд у своїй рішеннях неодноразово наголошував, що він досить обережно оцінює національне законодавство з тим, щоб не втрутитися у сферу розсуду відповідних органів влади. І це природно, оскільки вдосконалення національного законодавства держав-членів не є завданням Страсбурзького суду, адже останній зосереджується на перевірці можливих порушень прав людини, гарантованих ЄКПЛ. Як зазначає В. А. Завгородній, рішенням ЄСПЛ властивий принцип декларативності, що полягає в тому, що він залишає на розсуд держави обрання засобів, які будуть використані нею для виконання своїх зобов'язань. Така властивість діяльності Суду свідчить про субсидіарність конвенційного механізму захисту прав людини. Посилаючись на праці Ф. Ліча, науковець виокремлює три характерні особливості цього механізму, які полягають у такому [32]:

- 1) ЄСПЛ виявляє порушення Конвенції та може встановити виплату справедливої компенсації;
- 2) ЄСПЛ не відмінює рішення національних органів влади або судів;
- 3) ЄСПЛ не опротестовує внутрішнє законодавство і не вимагає, щоб держава змінила своє законодавство або вжила інших конкретних заходів у рамках національної правової системи [32].

Погоджуючись із цією науковою позицією зазначимо, що логічною, у зв'язку з цим, виглядає окрема думка до рішення

Шмушкович проти України судді *ad hoc* С. В. Шевчука. У ній він наголошує на тому, що ЄСПЛ порушив належне виконання своїх функцій, коли зробив замість національного законодавчого органу політичний вибір щодо необхідності спеціального закону про мирні зібрання в Україні. На думку С. В. Шевчука, Суду було б доцільно зупинитися на встановленні порушення права заявника на свободу мирних зібрань, що не було встановлено законом. Свою позицію суддя обґрунтовує, виходячи із допоміжного та субсидіарного характеру ролі ЄСПЛ у захисті прав та свобод, гарантованих ЄКПЛ. С. В. Шевчук висловлює, як видається, слушне зауваження та вказує, що саме національна правова система з допомогою власних політичних, адміністративних і судових органів несе основну відповідальність у цій сфері. Вказана субсидіарність та компліментарність ролі ЄСПЛ, на його думку, походять не лише із чітко сформульованих положень ЄКПЛ, пов'язаних із вичерпанням всіх національних і ефективних засобів юридичного захисту, але також із практики ЄСПЛ. Це служить гарантією від перетворення ЄСПЛ на верховну судову установу четвертої інстанції в усій Європі [155].

Ми цілком поділяємо вказану позицію і вважаємо, що ЄСПЛ не має виходити за рамки своєї компетенції й робити прямі вказівки щодо змін у національному законодавстві держави-члена. Проте не можна не зауважити, що практика Суду є ефективним інструментом виявлення порушень, у деяких випадках навіть системного характеру, прав людини, зумовлених, у тому числі, недосконалістю національного законодавства. На такий властивості практики ЄСПЛ наголошують й інші дослідники [26]. Наприклад, Т. О. Анцупова, досліджуючи структурні проблеми української правової системи у зв'язку з діяльністю Суду, зосереджується на проблематиці реалізації так званих «пілотних рішень» проти

України. Дослідниця зазначає, що пілотне рішення призначене допомогти національній владі усунути системну або структурну проблему в національній правовій системі, виявлену ЄСПЛ в результаті «показового» розгляду справи. Важливою особливістю застосування процедури пілотного рішення, на її думку, є можливість відстрочення або «заморожування» експертизи всіх пов'язаних з «пілотним» порушень протягом певного періоду часу. Ця можливість є засобом захоочення і мотивації національної влади. Таке відстрочення надається для того, щоб держава-порушник прийняла необхідні заходи, вказані в пілотній постанові. Проте ЄСПЛ зберігає за собою право в будь-який час відновити експертизу будь-якого випадку порушення, якщо того вимагають інтереси правосуддя [4, с. 485].

Рішення Суду у справі *Веренцов проти України* якраз і має характер пілотного. Тому не заглиблюючись у дискусію щодо меж повноважень ЄСПЛ, зауважимо, що українському парламенту доцільно враховувати у своїй законотворчій діяльності правові позиції, викладені у пілотних, а також інших рішеннях щодо України, в яких увага зосереджена на проблемах вітчизняного законодавства в контексті недотримання належного рівня гарантій прав людини. У вищевказаній справі, наприклад, Суд зосередив увагу на недотриманні в законодавстві вимог правової визначеності щодо регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку з необхідністю реалізації громадянами їхнього права на свободу мирних зібрань. Однак ЄСПЛ часто зосереджує увагу на багатьох інших системних проблемах, серед яких найбільш важливими є ті, що пов'язані з невиконанням остаточних судових рішень (*Юрій Миколайович Іванов проти України* від 15 жовтня 2009 р. [156] і *Бурмич та інші проти України* від 12 жовтня 2017 р. [160]). Однак у всіх указаних випадках висновок про необхідність врахування

практики ЄСПЛ при реформуванні національного законодавства має таку саму силу, як і у випадку рішення Суду у справі *Веренцов проти України*.

Що стосується процесуального права, то в цьому контексті, природно, потрібно наголосити на необхідності вдосконалення адміністративного процесуального законодавства з метою наближення його положень до стандартів права на суд, гарантованого ст. 6 Конвенції. Звичайно, такий аналіз слід проводити із виведенням за рамки дослідження пропозицій про викладення принципів адміністративного судочинства з урахуванням практики ЄСПЛ, про яке згадувалося нами в контексті, наприклад, принципу верховенства права. Хоча слід зазначити, що деякі науковці взагалі наголошують на тому, що положення КАС України приймалися вже з урахуванням практики ЄСПЛ. Зокрема, Т. І. Фулей вказує, що терміни, які містяться у ч. 2 ст. 2 КАС України, прийняті з оглядом на термінологію ЄСПЛ [135, с. 12].

Проте деякі положення цього нормативно-правового акта, як зазначалося нами вище, потребують свого удосконалення. Так, у першому розділі монографії ми робили застереження, що одним із шляхів інтеграції практики ЄСПЛ в адміністративне судочинство є використання правових позицій Суду для деталізації загальних положень адміністративного процесуального законодавства, які, однак, сформовані недостатньо чітко. До вказаних загальних категорій, як приклад, нами віднесено поняття розумного строку», як важливої категорії, якою послуговуються у своїй діяльності й ЄСПЛ, і вітчизняні адміністративні суди.

Удосконалення підходів до застосування категорії розумного строку в діяльності адміністративних судів може лежати як у площині правозастосування, тобто використання національними судами правових позицій ЄСПЛ щодо ст. 6 Конвенції, так і у сфері реформування адміністративного

процесуального законодавства. Зрозуміло, що фокус такого реформування має спрямовуватися в бік удосконалення визначення категорії «розумний строк» в КАС України або ж полягати в запровадженні механізмів, які б нівелювали структурні проблеми в процесі здійснення правосуддя, що впливають на значні темпоральні рамки розгляду справи в адміністративному суді.

Приблизницею першого підходу є, наприклад, Л. В. Тацій, яка пропонує уточнити цю дефініцію, доповнивши її визначення інформацією щодо тих обставин, якими може зумовлюватися цей строк. У такому випадку розумний строк, на її думку, визначатиметься як обумовлений складністю адміністративної справи, а також поведінкою осіб, які беруть у ній участь, найкоротший строк її розгляду і вирішення, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [129, с. 39]. Фактично, дослідниця вносить слушні пропозиції щодо доповнення законодавчого визначення розумного строку адміністративного судочинства складниками цього терміна, якими послуговується у своїй діяльності ЄСПЛ, а саме складністю справи, поведінкою заявника та органів державної влади. Проте, на наш погляд, Л. В. Тацій відобразила у своїх пропозиціях не всі конвенційні елементи права на судовий розгляд справи протягом розумного строку. Тому в дефініцію «розумний строк», як видається, доцільно включити критерій значущості справи для особи-заявника.

Що стосується приблизників другого підходу, то їхню позицію можна продемонструвати на пропозиціях В. В. Городовенка, який серед основних причин, які впливають на порушення національними судами конвенційних стандартів розумного строку розгляду справи, виокремлює перевантаженість судів надмірним обсягом справ, що знаходиться в їхньому

провадженні, а також виконанням судами нетипових функцій правосуддя. Щодо першої обставини вчений пропонує встановити чисельність суддівського корпусу, яка здатна адекватно впоратися з існуючим обсягом роботи та, відповідно, заповнити вакантні суддівські посади. Що ж до виконання судами нетипових функцій, він переконаний, що слід не збільшувати, а поступово зменшувати кількість завдань, покладених на суддів, які не стосуються судового розгляду, покладаючи ці завдання на інших осіб або органи [24].

Повністю поділяючи думку В. В. Городовенка, зазначимо, що в чинному адміністративному процесуальному законодавстві вже запроваджено деякі заходи, потенційно спрямовані на зменшення навантаження на суддів. Так, оновлена редакція КАС України передбачає інститут врегулювання спору за участю судді, відповідно до якого сторони за взаємною згодою можуть скористатися переговорною процедурою за посередництвом судді до початку розгляду справи по суті (ст. 184 КАС України). Указаний механізм, як видається, покликаний сприяти насамперед зменшенню навантаження на судову гілку влади. Перспективним також є запровадження та розвиток багатьох інших альтернативних способів вирішення спорів як судових, так і позасудових, що потенційно допоможе зняти значний відсоток справ із судового розгляду і залишити суддям найскладніші справи, які неможливо врегулювати за допомогою різноманітних альтернативних процедур.

На наш погляд, вирішення зазначеного питання полягає в синтетичному поєднанні обох підходів з метою ефективного вдосконалення практики адміністративних судів і приведення її до конвенційних стандартів права на суд. Тобто вдосконалення адміністративного процесуального законодавства щодо розумних строків розгляду справи і приведення

їх у відповідність до практики ЄСПЛ можливе шляхом доповнення дефініції «розумний строк» в КАС України, а також проведення комплексу змін організаційного порядку, покликаних, у перспективі, зменшити навантаження на адміністративні суди та вивільнити більше часу для оперативного розгляду наявних справ. До таких заходів слід віднести поповнення суддівського корпусу новими суддями, запровадження альтернативних способів вирішення спорів, звільнення суддів від нетипової для органів правосуддя діяльності тощо.

Схожі висновки можна сформулювати й щодо інших категорій, якими послуговується КАС України, такими як незалежність та неупередженість суду, рівність та змагальність, відкритість та гласність адміністративного судочинства тощо. У всіх вказаних випадках доцільно деталізувати наявні законодавчі визначення певними критеріями, які використовує ЄСПЛ при тлумаченні вказаної термінології. Крім того, доцільним вбачається працювати над розробкою та запровадженням заходів організаційного характеру, які допоможуть на практиці забезпечувати той же обсяг гарантій права на суд, який відстоюється у правових позиціях ЄСПЛ.

Утім з огляду на те, що недоліки вітчизняного законодавства є лише фактором, що ускладнює діяльність адміністративних судів зі здійснення правосуддя, а його вдосконалення належить до компетенції законодавчої гілки влади, доцільно більш детально зосередитись на проблемних моментах застосування практики ЄСПЛ, які виникають в адміністративному судочинстві. У процесі аналізу особливостей реалізації адміністративними судами правових позицій ЄСПЛ з деяких конвенційних прав нами було виявлено певні труднощі, які можна згрупувати наступним чином.

Перш за все, слід наголосити на численних випадках відсутності посилань на рішення ЄСПЛ та необов'язковість такого звернення як однієї з проблем у застосуванні адміністративними судами практики ЄСПЛ. Наприклад, ми неодноразово звертали увагу на ігнорування вітчизняними адміністративними судами практики ЄСПЛ у тих випадках, коли використання правових позицій Суду було конче необхідним. Такі ситуації мали місце, наприклад, при відмові в розгляді справи в рамках адміністративного судочинства з мотивів того, що відповідна справа підсудна або суду цивільної чи господарської юрисдикції або іншому суду в рамках системи адміністративних судів.

Зрозуміло, що у вказаній ситуації, навіть якщо виходити з того, що адміністративним судом було правильно розтлумачено та застосовано національне законодавство щодо юрисдикції суду, все одно могли виникати загрози порушення права на доступ до суду, що є складовим елементом більш широкого права на суд, яке закріплено у ст. 6 Конвенції. Відповідно, у ситуації відмови в розгляді справи адміністративний суд, який одночасно з цим створює потенційні загрози неправомірного обмеження доступу до суду, має досліджувати відповідну практику ЄСПЛ та оцінювати справедливість вказаного рішення крізь призму правових позицій Суду зі ст. 6 ЄКПЛ.

На схожих проблемах наголошують й інші дослідники. Так, А. А. Чубенко, вивчаючи проблемні моменти застосування практики ЄСПЛ в рамках конституційної юстиції, зазначала, що одна з проблем використання практики ЄСПЛ Конституційним Судом України пов'язана, в першу чергу, з визначенням обсягу, в якому вона має враховуватись [146]. Інша дослідниця, О. В. Буткевич, наголошує на тому, що в судовій практиці України найбільш частими є посилання на рішення ЄСПЛ судів Конституційного, Верховного судів

та судів вищих інстанцій. Суди нижчих інстанцій у своїй практиці на рішення ЄСПЛ посилаються значно рідше (ця ж тенденція властива вітчизняній судовій практиці і в частині посилення чи використання у своїй діяльності принципів та правових стандартів ЄСПЛ). Утім, така закономірність, як зазначає О. В. Буткевич, характерна й для інших країн. Вона пояснюється як вищою кваліфікацією і більшою обізнаністю суддів вищих інстанцій з Конвенцією та практикою Суду, так і ще досить обережним ставленням інших судових органів до застосування в своїй діяльності рішень міжнародних судових установ (як і норм міжнародного права взагалі) [11]. Опосередковано вказаної проблематики торкається й О. О. Сидоренко, порушуючи питання про те, як національні судові системи мають ставитися до прецедентної практики ЄСПЛ. Зокрема, вона акцентує увагу на тому, в яких випадках рішення Суду є обов'язковими, враховуючи, що учасниками Конвенції є країни з різними правовими традиціями, як англосаксонської, так і романо-германської правових сімей [117, с. 246].

Як бачимо, вказаний аналіз торкнувся більш масштабної проблеми обов'язковості для національних судів рішень ЄСПЛ, які визнаються в Україні джерелом права. Головне питання, в цьому контексті, полягатиме в тому, чи обов'язковими для вітчизняної судової системи є рішення Суду і які тенденції в плані цієї обов'язковості простежуються при застосуванні правових позицій Суду при здійсненні правосуддя в адміністративних справах?

Дотичною до зазначеної проблематики є складнощі правозастосування, які виникають у зв'язку з неврахуванням вітчизняними адміністративними судами одних конвенційних прав при здійсненні правосуддя чи балансу між правами при ухваленні судового рішення. Перший аспект проблеми полягає в такому недоліку діяльності судів, як невміння вияв-

ляти порушення певних прав у нових категоріях спорів або в тих, де ще не встигли сформуватися шаблонні підходи до посилання на практику ЄСПЛ. На подібному ми наголошували в контексті недостатнього вивчення вітчизняними судами практики ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів, гарантованого ст. 10 Конвенції при вирішенні спорів, які виникають у зв'язку з оскарженням негативних висновків ГРД кандидатами на посаду суддів Верховного Суду.

Проблема в цьому аспекті полягає в тому, що вітчизняні адміністративні суди не здатні в кожній ситуації виявляти необхідність звернення до практики Суду при захисті певного конвенційного права. Указана ситуація особливо яскраво проявляється у випадках розгляду нових категорій справ, в яких ще не сформувалося усталеного або навіть шаблонного механізму звернення до практики ЄСПЛ. Крім того, суди не завжди у своїй практиці дотримуються збереження балансу між деякими конвенційними правами. У цій же ситуації, що стосується розгляду адміністративних справ про оскарження негативних висновків ГРД, суди детально та навіть прискіпливо вивчали питання дотримання вказаним органом права на повагу до приватного та сімейного життя суддів, гарантованого ст. 8 Конвенції, забувши при цьому перевірити непорушність права на свободу вираження поглядів іншого учасника спірних правовідносин, адже ЄСПЛ у своїй практиці досить часто балансує між цими двома правами. Відповідно, застосування у своїх рішеннях адміністративними судами стандартів ЄСПЛ з одного права людини буде вважатися недосконалим без посилання на правові позиції з іншого конвенційного права, які розглядаються ЄСПЛ у нерозривній єдності.

Іншою важливою проблемою застосування адміністративними судами практики Суду є посилання на ті частини рішення ЄСПЛ, які не містять правової позиції. Наприклад,

з цього питання влучно висловився О. Гаврилюк, вказуючи, що в судовій практиці трапляються випадки неправильного використання практики ЄСПЛ, коли рішення Суду застосовуються недоречно, без розуміння особливостей застосовності тієї чи іншої статті Конвенції, або ж коли в рішеннях національних судів замість положення *ratio decidendi* цитується позиція Уряду чи заявника в справі, а також коли суд відмовляє у взятті до уваги аргументів сторін, заснованих на положеннях Конвенції та практиці ЄСПЛ, через відсутність офіційного перекладу такої практики українською мовою [15, с. 227].

Таким чином, посилатися адміністративним судам доцільно не на будь-яку частину рішення ЄСПЛ, адже і в цій сфері також існують певні правила і вимоги, які полягають у використанні правових позицій, тобто самого прецеденту, а на ту частину рішення Суду, що має враховуватися судами при здійсненні правосуддя в адміністративних справах.

Іншою важливою проблемою є застосування практики Суду до правовідносин, які відрізняються від тих, що розглядав у своєму рішенні ЄСПЛ. Так, у роботі ми неодноразово наводили випадки подібних помилок правозастосування, коли адміністративні суди екстраполювали певний прецедент Суду на спірні правовідносини, які відрізнялися й не були тотожними з тими обставинами, що розглядалися ЄСПЛ у відповідному рішенні.

На подібне звертають увагу чимало науковців, що свідчить про системний характер цієї проблеми. Наприклад, О. В. Сердюк вказує, що досить помітною проблемою стає маніпулятивне застосування практики ЄСПЛ. Із збільшенням частоти використання суддями рішень ЄСПЛ буде збільшуватись і масштаб цієї проблеми, вважає вчений. Її сутність, на його погляд, не обов'язково означає винесення незаконного чи сумнівного рішення (наприклад, з корупцій-

ним підтекстом). Загалом це практика використання позицій (і тексту) рішення ЄСПЛ у спосіб, що відповідає не його змісту й обставинам справи, а «потребам судді» щодо обґрунтування власного рішення або його «належного декорування». Форми маніпуляцій із рішенням ЄСПЛ можуть бути різними. Від складних ситуацій «концептуального застосування практики ЄСПЛ» у рішеннях національних судів щодо резонансних земельних спорів, у податкових чи митних спорах до простого виривання тих чи інших частин із контексту рішення ЄСПЛ і замовчування інших положень, що робить сумнівною саму можливість застосування цього рішення в конкретній справі, навіть безвідносно до можливих висновків суду на його основі [115, с. 22].

При зазначеній ситуації втрачається логіка обґрунтування правової позиції Суду і відношення її до певної конкретної ситуації порушення прав людини. Як наслідок, страждає мотивувальна частина судового рішення, його обґрунтованість, що в цілому негативно впливає на кінцеву справедливість вирішення адміністративної справи.

І останньою проблемою, яку хотілося б розглянути, є відсутність мотивування звернення до рішення ЄСПЛ. Так, у роботі ми наголошували на випадках, коли адміністративні суди, звертаючись до правової позиції Суду, не наводили аргументів чи не обґрунтовували необхідність такого звернення. Як зазначає О. М. Нечитайло, складність у застосуванні рішень ЄСПЛ полягає в тому, аби зрозуміти, що саме таке рішення стосується цих відносин, щоб не було випадків, коли суддя цитує певну доктрину без її цілковитого розуміння. Іноді судді важко зрозуміти мотивацію щодо конкретної справи. Судді нерідко потрапляють у ситуацію, коли наводиться цитата з законодавства та певного рішення ЄСПЛ, а чому саме прийняте таке рішення їм не завжди зрозуміло [65, с. 88].

І хоча окреслене згадувалось нами в контексті того, що суди застосовували рішення ЄСПЛ до правовідносин, які відрізнялися від тих, що розглядав у своєму рішенні ЄСПЛ, і, отже, обґрунтування такого звернення до практики Суду могло виправдати подібну помилку, все ж таки вказана проблема має глобальніші масштаби. Її сутність полягає в тому, що в більшості випадків цитування рішень ЄСПЛ національні суди взагалі не наводять аргументів необхідності такого посилання, а просто, часом навіть відірвано від контексту, наводять фрагмент рішення ЄСПЛ і далі продовжують викладати аргументацію, посиляючись вже на норми національного законодавства. Досить часто відповідне цитування рішення Суду є суто формальним і взагалі не впливає на кінцеве рішення в адміністративній справі, щонайбільше виконуючи роль додаткової аргументації позиції адміністративного суду.

Як слушно зазначили П. Пушкар і Р. Бабанли у статті «Як забезпечити коректність цитування рішень Європейського суду з прав людини?», слід системно підходити до аналізу правової проблеми, вирішення якої планується здійснити з урахуванням практики ЄСПЛ, здійснювати це розумно, виважено й логічно [97].

Проблема виявилася настільки розповсюдженою, що у 2019 р. за сприяння Програми реформування сектора юстиції «Нове правосуддя» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) був підготовлений і оприлюднений аналітичний звіт, який містить результати експертного дослідження рішень ВС із використанням практики ЄСПЛ. У звіті між іншим здійснено аналіз типових ситуацій некоректного застосування практики ЄСПЛ, наведено особливості використання рішень ЄСПЛ, де констатовано системні порушення, визначено основні формати застосування практики Суду тощо [120].

Таким чином, окрім невідповідності національного матеріального і процесуального права, що регулює діяльність адміністративних судів в Україні, положенням Конвенції та практики ЄСПЛ, проблемами застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві є труднощі правозастосовного характеру. До таких слід віднести відсутність посилань на практику Суду в судових рішеннях національних судів, неврахування вітчизняними адміністративними судами одних конвенційних прав при здійсненні правосуддя чи балансу між правами при ухваленні судового рішення, посилання на недоречні частини рішення Суду, застосування практики Суду до правовідносин, які відрізняються від тих, які розглядав у своєму рішенні ЄСПЛ, а також відсутність мотивування звернення до рішення ЄСПЛ у кожній конкретній ситуації відповідного цитування.

3.2. Шляхи подолання проблем у сфері застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративних судах України

У найзагальнішому розумінні проблеми з імплементацією практики ЄСПЛ в адміністративне судочинство пов'язані зі складнощами гармонізації прецедентного права, яке, по суті, є надбанням англосаксонської правової сім'ї, в діяльність українського правосуддя, яке, як і правосуддя будь-якої іншої країни континентального права, послуговується у своїй діяльності нормами офіційного закону, що є для них пріоритетом над будь-якою судовою практикою. На схожій проблематиці зосереджує увагу М. О. Борисенко, зазначаючи, що в нормах Основного Закону не визначено механізм реалізації в національному законодавстві міжнародних договорів,

згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України як не визначено й особливостей застосування Конвенції і практики Суду. На думку дослідниці, з огляду на «звичку» судді спиратися на норму позитивного законодавства при постановленні судового рішення це, фактично, призводить до нехтування конвенційними положеннями і невикористання рішень ЄСПЛ [10, с. 144].

Таким чином, належне застосування вітчизняними адміністративними судами практики ЄСПЛ можливе лише за умови кардинальної, світоглядної зміни їхніх підходів до тлумачення права та до здійснення правосуддя. Судді цих судів, які досі знаходяться під значним впливом позитивістської парадигми, мають навчитися оцінювати публічно-правовий спір крізь призму принципів права, а не лише користуючись нормами законодавства. Це означає, що в кожній конкретній ситуації вони мають більше уваги приділяти встановленню справедливості, а не лише чіткому слідуванню нормам закону.

Як зазначалося в першому розділі монографії, значення практики ЄСПЛ полягає в забезпеченні справедливості адміністративного судочинства у змістовому, процедурному та формальному розумінні. Тому ефективне застосування практики ЄСПЛ при здійсненні правосуддя в адміністративних справах є пріоритетним напрямком удосконалення правозастосування вітчизняними судами. З огляду на це в цьому підрозділі ми не будемо аналізувати заходи, необхідні для подолання проблем застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві, що пов'язані з недосконалістю матеріального чи процесуального законодавства, а зосередимось на оновленні та вдосконаленні підходів до застосування практики ЄСПЛ адміністративними судами в процесі здійснення правосуддя.

І першим аспектом удосконалення правозастосовної практики національних адміністративних судів у цьому контексті є зміна підходів до частоти посилань на практику ЄСПЛ у судових рішеннях. Але аби відповісти на це питання, спочатку треба визначитись із проблематикою обов'язковості рішень Суду для судової системи України.

Так, Л. М. Москвич виокремлює дві наукові позиції, які існують стосовно вказаного питання. Прибічники першої точки зору, як зазначає авторка, вважають, що практика ЄСПЛ є обов'язковою для застосування національними судами, оскільки вона є «офіційною формою роз'яснення» основних (невідчужуваних) прав кожної людини, закріплених і гарантованих ЄКПЛ. Тому така практика ЄСПЛ є частиною самої ЄКПЛ, а отже, і частиною національного законодавства [62, с. 327]. Додатковим аргументом до вказаної позиції є проведення аналогій із рішеннями Конституційного Суду України. Наприклад, деякі вчені ототожнюють значення ЄКПЛ та рішення ЄСПЛ з аналогічним значенням Конституції України та рішеннями Конституційного Суду України.

Прибічники другої точки зору, як вказує Л. М. Москвич, відстоюють позицію, відповідно до якої визнання обов'язкової юрисдикції ЄСПЛ автоматично не означає обов'язковості його практики. Для аргументації такої точки зору наводяться положення адміністративного процесуального законодавства, де зазначено, що рішення ЄСПЛ, в яких визнано, що при постановленні судових рішень українськими судами було допущено порушення ЄКПЛ, є підставою для перегляду таких судових рішень Верховним Судом. Рішення ЄСПЛ є лише підставою для ініціації відповідного судового провадження у Верховному Суді, але не «замінює» чи «відмінює» судові рішення, яке стало предметом розгляду в ЄСПЛ. Тобто останній, зазначає Л. М. Москвич, не визнає судових рішень такими, що порушують міжнародні зобов'язання

України, натомість, він визнає порушення Конвенції державою Україна. Остаточну крапку в цій ситуації ставить Верховний Суд, використовуючи свої екстраординарні повноваження із перегляду рішення, постановленого нижчестоящими судами [62, с. 329].

Таким чином, позиція самої Л. М. Москвич у вказаному питанні, як нам видається, зводиться до наступного. Вітчизняний законодавець розглядає рішення ЄСПЛ як підставу для перегляду відповідного судового рішення Верховним Судом, але не як безумовну обов'язковість правових позицій, що містяться в рішенні ЄСПЛ для Верховного Суду під час відповідного провадження. Але ж рішення ЄСПЛ, постановлені в справах проти України, є обов'язковими для держави Україна, якій слід знайти спосіб уникнення в майбутньому подібних рішень [62, с. 330–331].

Цікаво в цьому контексті розглянути позицію М. І. Козюбри, який, досліджуючи співвідношення норм національного права та міжнародних договорів, досить розважливо вирішує колізії, які можуть виникати між цими двома різновидами джерел права. Головним критерієм для вирішення проблем співвідношення національного закону та міжнародного договору М. І. Козюбра обирає права людини. Так, зокрема, науковець зазначає, що права людини становлять невід'ємний компонент права. Їх існування поза правом і без права неможливе, як і саме право немислиме без прав людини. Це явище однієї сутності. Як іманентна властивість людини, що характеризує її як представника всього людського роду, основні права людини є позатериторіальними і позанаціональними. Вони становлять, наголошує дослідник, загальноцивілізаційну, загальнокультурну цінність незалежно від націй, ідеологій, релігій, а тому давно стали об'єктом міжнародно-правового регулювання [39, с. 3].

Саме ця обставина, на думку М. І. Козюбри, дає підстави для визнання пріоритетності норм міжнародних договорів, що стосуються прав і свобод людини, перед нормами національного законодавства (до речі, конституції деяких держав, які закріплюють пріоритетне застосування норм міжнародних договорів, обмежують його лише договорами, предметом регулювання яких є права і свободи людини) [39, с. 5].

Ми повністю підтримуємо підхід, пропонуваній М. І. Козюброю [39], і вважаємо, що обрання за головний критерій для вирішення дискусій щодо обов'язковості застосування практики ЄСПЛ прав людини є цілком правильним рішенням. На наш погляд, саме цей критерій має стати основним при вирішенні проблемних питань, пов'язаних з необхідністю звернення адміністративними судами до практики ЄСПЛ при винесенні рішення. Установлення верховенства прав людини над положеннями вітчизняного законодавства, що передбачає особливості регулювання застосування судами практики ЄСПЛ, є заходом, який в цілому відповідає ідеології демократичної, правової держави.

Тому адміністративні суди зобов'язані, на наш погляд, звертатися до практики Суду в кожному випадку, коли виникатиме необхідність захисту певного права людини, передбаченого Конвенцією. Проте вказане твердження буде діяти лише за умови, що стандарт захисту відповідного права конвенційним механізмом буде вищим, ніж аналогічний стандарт у національній правовій системі.

Означена пропозиція створює передумови для переходу до іншого важливого питання застосування практики ЄСПЛ адміністративними судами, яка полягає в неврахуванні ними одних конвенційних прав при здійсненні правосуддя чи балансу між правами при ухваленні судового рішення. Звісно, виходячи з урахування специфіки публічно-правових відносин, які лягають в основу діяльності адміністративної

юстиції в Україні, можна виокремити найголовніші конвенційні права, звернення до застосування яких у контексті адміністративного судочинства видається найбільш доцільним.

Так, зокрема, О. О. Марченко виокремлює конвенційні права, які потрапляють під регламентуючий вплив галузі адміністративного права, а саме [56, с. 183]:

а) право на свободу та особисту недоторканність (ст. 5 Конвенції);

б) право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції);

в) право на повагу до приватного та сімейного життя (ст. 8 Конвенції);

г) право на свободу думки, совісті та релігії (ст. 9 Конвенції);

ґ) право на свободу вираження поглядів (ст. 10 Конвенції);

д) право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами (ст. 11 Конвенції);

е) право на користування правами і свободами, визнаними Конвенцією, без дискримінації за будь-якою ознакою тощо.

Адміністративним судам доцільно оцінювати кожну справу на відповідність дотримання гарантій вказаних прав. Для них повсякденним завданням має стати оцінка спірних правовідносин крізь призму дотримання конвенційних прав. При цьому судам варто не забувати про те, що досліджуючи одне конвенційне право, обов'язково потрібно зберігати баланс з іншим правом, яке є дотичним до першого. Наприклад, у нерозривній взаємозалежності один від одного перебувають такі права:

1) право на свободу вираження поглядів і на свободу мирних зібрань та об'єднань;

2) право на свободу вираження поглядів та на повагу до приватного та сімейного життя;

3) право на свободу мирних зібрань і свобода совісті тощо.

Наступною проблемою застосування практики ЄСПЛ в рамках адміністративного судочинства, яка потребує свого вирішення, є посилання суддів на недоречні частини рішення Суду. Як відомо, всі рішення ЄСПЛ побудовані за установою та тотожною структурою. Викладення обставин справи на початку судового рішення змінюється цитуванням національного та міжнародного законодавства, яке врегульовує суспільні відносини, що мають місце у відповідній справі. Далі Судом аналізуються позиції уряду та заявника щодо прийнятності розгляду порушення певного конвенційного права, а також викладаються доводи сторін щодо відповідного порушення. У завершальній, найголовнішій частині рішення міститься оцінка ЄСПЛ наявності або відсутності порушення відповідного конвенційного права.

У вказаному контексті, безсумнівно, найважливішу частину судового рішення становить власне прецедент або *ratio decidendi*, сформований ЄСПЛ. Судове рішення, яке визначене як прецедент у силу авторитетного статусу суду, що його постановив, не є джерелом права в цілому. Юридичне значення має норма або принцип, які були викладені в цьому рішенні. Тобто діє така логічна схема: правові норми і принципи, отримуючи матеріальну сутність, стають *ratio decidendi*, формою вираження якого є судове рішення. Отже, джерелом права для українських адміністративних судів виступає не саме рішення ЄСПЛ, а лише його частина – *ratio decidendi*, що містить правове тлумачення норми ЄКПЛ [62, с. 333].

Так, як зазначає С. В. Шевчук, одним із найважливіших принципів (методів) тлумачення Конвенції є принцип *stare decisis* або судового прецеденту. Судове прецедентне право, на його думку, становить органічну частину правової системи країн загального права, а тенденція до поширення судового прецеденту спостерігається в країнах континентальної Європи протягом ХХ ст. Суд від самого початку став на позиції

доктрини судового прецеденту, посилаючись на попередню прецедентну практику у своїх рішеннях, оскільки ця доктрина є надійним інструментом захисту прав людини безпосередньо на основі Конвенції [150].

У зв'язку з цим судовий прецедент сприяє чіткості та універсалізації розуміння ЄКПЛ, встановлює певні стандарти правосуддя, яких повинен дотримуватися ЄСПЛ, конкретизує та розвиває конвенційні положення, дає змогу правильно зрозуміти їх дух і букву, дисциплінує суддів, які ухвалюють рішення, обмежує суддівське свавілля. На відміну від континентальної правової системи, де основним джерелом права вважався закон, а судді вирішували справи, застосовуючи факти до норм, судді у країнах загального права застосовували факти до принципу, який вони формулювали при винесенні рішення.

Структурно, як вказує С. В. Шевчук, у цей принцип входять норми статутного права, попередні прецеденти, логічне розмірковування суддів, цитати з доктринальних джерел тощо. Те, що надає цьому принципові обов'язкового характеру, є його застосування Судом при вирішенні інших справ; інакше він не є прецедентом. Не можна вважати, що судовий прецедент міститься в резолютивній частині рішення, оскільки він є одним із засобів мотивування ухваленого рішення, тобто він входить у мотивувальну частину [150].

Таким чином, підтримуючи позицію вищевказаних учених, зазначимо, що суддям доцільно посилатися лише на ту частину рішення ЄСПЛ, де сформовано сам прецедент або *ratio decidendi*. Неприпустимим є використання національними адміністративними судами для аргументації своїх судових рішень тих частин рішення ЄСПЛ, де викладається позиція уряду або заявника.

І наостанок слід наголосити на необхідності зміни підходів до застосування практики Суду до правовідносин, які

відрізняються від тих, які розглядав в своєму рішенні ЄСПЛ, а також відсутності мотивування звернення до рішення ЄСПЛ у кожній конкретній ситуації відповідного цитування. Звичайно, подібність обставин справи не може бути підставою звернення до використання того чи іншого рішення ЄСПЛ, адже головним критерієм, як вже зазначалося, має бути порушення у спірних правовідносинах, які знаходяться на розгляді адміністративного суду, певних конвенційних прав. Однак досить часто суттєва відмінність в обставинах справ, які розглядаються адміністративними судами та ЄСПЛ, може істотно впливати на контекст застосовності прецеденту і спричиняти помилку відповідного застосування.

У тих випадках, коли відступ від подібності обставин справи не є критичним, раціонально буде не акцентувати увагу на додатковій аргументації. У всіх інших ситуаціях адміністративним судам доцільно наводити обґрунтування звернення до того чи іншого рішення ЄСПЛ, що позитивно впливатиме на належну умотивованість та обґрунтування судового рішення.

Таким чином, застосування адміністративними судами вищевказаних рекомендацій сприятиме зміні підходів до застосування ними практики ЄСПЛ при здійсненні правосуддя. Зрозуміло, що фокус вказаних пропозицій спрямовується в бік звернення судів до використання у своїй діяльності правових принципів та акцентування їхньої уваги на захисті прав людини. Ми свідомі й того, що пропонувані заходи не здатні вирішити всіх проблем у досліджуваній сфері. Але їх успішна імплементація у судову практику адміністративних судів сприятиме активізації процесів з підвищення стандартів справедливості адміністративного судочинства.

Висновки

У монографії здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано авторське бачення особливостей реалізації практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві. Дослідження цієї проблематики є надзвичайно актуальним, оскільки сприяє гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами захисту прав людини.

Виходячи зі змісту викладених у роботі теоретичних положень, результатів розгляду сучасних наукових напрацювань у різних галузях знань, зокрема щодо інтеграції правових позицій ЄСПЛ в адміністративний процес, а також аналізу національного законодавства України, підсумувати проведене дослідження можна наступними висновками:

1. Одним із шляхів інтеграції Конвенції та практики ЄСПЛ в рамках адміністративної юстиції є застосування відповідних положень у процесі реалізації загальних засад адміністративного судочинства. Пропонується виокремити три сфери такої взаємодії, а саме:

1) застосування відповідних європейських стандартів при тлумаченні частини 2 ст. 2 КАС України;

2) застосування практики ЄСПЛ при тлумаченні принципів адміністративного судочинства;

3) застосування практики ЄСПЛ для деталізації фундаментальних категорій, закріплених у КАС України, які також тлумачаться Судом як вимоги до процесу здійснення правосуддя (наприклад, розумний строк, пропорційність та ін.).

2. Щодо застосування Конвенції та практики ЄСПЛ адміністративними судами до вирішення спірних правовідносин, то в цьому контексті слід виокремити два аспекти, а саме: матеріально-правовий та процесуальний. Матеріально-

правовий – урахування практики Суду з питань захисту окремих матеріальних прав, таких як, наприклад, право на свободу мирних зібрань (ст. 11 Конвенції), право на свободу вираження поглядів (ст. 10 Конвенції), право на вільні вибори (ст. 3 Протоколу першого). У процесуальному аспекті увагу варто зосередити на вимогах до самого процесу здійснення правосуддя, передбаченого ст. 6 Конвенції.

3. Значення практики ЄСПЛ для адміністративного судочинства полягає в тому, що її застосування при вирішенні адміністративних справ сприяє забезпеченню трьох складових справедливості правосуддя, а саме:

- 1) процедурній справедливості, яка полягає в забезпеченні справедливого процесу розгляду справи у суді;
- 2) формальній справедливості, яка забезпечує рівноправне застосування однакових положень закону до різних учасників судового процесу;
- 3) змістовній справедливості, яка полягає в ухваленні справедливих за своєю сутністю судових рішень.

4. Особливості реалізації в адміністративному судочинстві права на суд, гарантованого ст. 6 Конвенції, можна умовно поділити на організаційні та ті, які стосуються перебігу судового процесу. Щодо організаційних, то поряд з необхідністю забезпечення гарантій доступу до суду адміністративні суди мають відповідати вимозі «суд, встановлений законом», що означає створення такого суду на основі законодавчого акта парламенту та його діяльність у межах компетенції й у спосіб, передбачений законом. Безперечно, адміністративні суди при здійсненні правосуддя мають бути безсторонніми та незалежними.

5. У роботі виокремлено переваги застосування в адміністративному судочинстві правових позицій ЄСПЛ з питань публічності судового процесу та розумного строку розгляду справи. Публічність у розумінні ЄСПЛ має два прояви:

публічний розгляд справи і публічне проголошення рішення. Разом з критеріями обмеження відповідних прав осіб усі ці компоненти формують конвенційні стандарти гласності та відкритості судового процесу. Критерій же розумного строку є доволі складним у розумінні, і при його тлумаченні вітчизняним судам необхідно враховувати: а) складність справи; б) поведінку заявника й відповідних органів влади; в) значущість для заявника питання, що розглядається судом.

6. Особливості реалізації в адміністративному судочинстві правових позицій ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів полягають у таких положеннях:

1) ЄСПЛ включає до розуміння цього права свободу дотримання поглядів, а також свободу розповсюдження та отримання інформації чи ідей;

2) існують загальні і спеціалізовані принципи, які можуть допомогти адміністративним судам установити допустимість обмеження чи втручання з боку держави у сферу права на свободу вираження поглядів, а саме: а) свобода вираження поглядів стосується не тільки інформації чи ідей, які сприймаються позитивно, а й тих, що ображають чи шокують; б) захищається не лише зміст ідей, а й форма їх вираження; в) необхідність розрізнення фактів та оціночних суджень тощо;

3) сферою застосування таких стандартів в адміністративному судочинстві може бути вирішення питань установлення допустимих меж критики публічних службовців стосовно їхньої професійної діяльності, свободи преси та доступу громадськості до інформації, яка має суспільно важливе значення, вирішення спорів з розпорядниками публічної інформації тощо.

7. При вирішенні адміністративних справ про визнання протиправними та скасування негативних висновків ГРД адміністративним судам доцільно застосовувати практику

ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів. Зокрема, це може відігравати істотне значення для встановлення ризиків посягання на свободу слова в суспільстві. При цьому необхідно враховувати дискусійний правовий статус ГРД як суб'єкта владних повноважень чи інституції громадянського суспільства.

8. Вирішуючи справи про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань або про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань, адміністративним судам обов'язково слід зважати, що будь-яке обмеження цього права встановлюється винятково законом. Необхідно виходити також з того, що держава має позитивні зобов'язання у сфері свободи зібрань, які полягають у створенні належних умов для проведення зібрань. Тож якщо державні органи стверджуватимуть, що під час проведення зібрання можлива загроза насильства чи безпорядків, адміністративні суди можуть підтримати таке рішення лише переконавшись, що така загроза є реальною і держава вжила всіх можливих заходів для сприяння у проведенні мирного зібрання.

9. Адміністративним судам варто враховувати стандарти права на вільні вибори, сформовані ЄСПЛ, при винесенні рішень у виборчих спорах. Такими стандартами є вимоги до належного застосування державою розсуду при обмеженні суб'єктивних виборчих прав громадян, які повинні бути пропорційними і не підривати права на вільні вибори. Крім того, необхідно враховувати правові позиції ЄСПЛ з права на вільні вибори при перевірці виконання державою зобов'язань щодо належного забезпечення стандартів проведення виборів. При вирішенні зазначеної категорії спорів доцільно виходити з того, що сфера застосування практики Суду зі ст. 3 Протоколу першого ЄСПЛ обмежена поняттям «законодавчий орган».

10. Недоліками застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві України є:

1) відсутність посилань на практику Суду в окремих судових рішеннях національних судів;

2) неврахування вітчизняними адміністративними судами одних конвенційних прав при здійсненні правосуддя чи недотримання балансу між правами при ухваленні судового рішення;

3) посилання на недоречні частини рішення Суду;

4) застосування практики Суду до правовідносин, які відрізняються від тих, що розглядав у своєму рішенні ЄСПЛ, а також відсутність мотивування звернення до рішення ЄСПЛ у кожній конкретній ситуації відповідного цитування.

11. Заходом, покликаним подолати відсутність посилань на практику ЄСПЛ у рішеннях національних судів, є використання в подібних ситуаціях критерію прав людини. Тобто адміністративні суди зобов'язані звертатися до практики ЄСПЛ у кожному випадку, коли виникатиме необхідність захисту певного права людини, гарантованого Конвенцією.

12. Проблему неврахування вітчизняними адміністративними судами одних конвенційних прав при здійсненні правосуддя чи балансу між правами при ухваленні судового рішення можна вирішити шляхом виокремлення основних конвенційних прав, на які адміністративні суди мають звертати увагу при здійсненні правосуддя. Установлювати необхідний баланс між конвенційними правами при вирішенні кожної конкретної справи – обов'язок адміністративних судів.

13. Проблему посилання адміністративними судами на недоречні частини рішення Суду рекомендується вирішити шляхом звернення суддів лише до тієї частини рішення ЄСПЛ, де сформовано сам прецедент або *ratio decidendi*. Неприпустимим є використання національними адміністративними судами для аргументації своїх судових рішень тих

частин рішення ЄСПЛ, де викладається позиція уряду або заявника.

14. Ускладнення, що виникають у зв'язку із застосуванням практики Суду до правовідносин, котрі відрізняються від тих, які розглядав у своєму рішенні ЄСПЛ, а також відсутність мотивування звернення до рішення ЄСПЛ у кожній конкретній ситуації відповідного цитування можна подолати шляхом наведення адміністративним судом обґрунтування звернення до того чи іншого рішення ЄСПЛ, що буде позитивно впливати на належну вмотивованість та обґрунтованість судового рішення.

**Науково-правовий висновок
щодо окремих положень законодавства
стосовно Етичної ради**

Предмет наукового висновку.

Предметом наукового висновку є наукова інтерпретація положень законодавства стосовно наявності в Етичній ради владних повноважень, правової природи висновків Етичної ради і можливості їх судового оскарження.

Вихідні положення.

Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Правовий статус ВРП, засади її функціонування та повноваження регламентовано спеціальним законодавчим актом – Законом України «Про Вищу раду правосуддя».

14 липня 2021 р. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» було доповнено статтею 9-1, в якій здійснено правове регулювання порядку створення та функціонування Етичної ради.

Слід зазначити, що законодавець не дав чіткого визначення статусу Етичної ради. У Законі це питання оминається. Частина 1 ст. 9-1 лише закріплює, що Етична рада утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні

відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності.

Таким чином, Етична рада є певним колегіальним суб'єктом, чий повноваження чітко встановлені Законом України «Про Вищу раду правосуддя».

Етична рада наділена повноваженням приймати правові акти у формі висновків. Відповідно до п. 8 ч. 20 ст. 9-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Етична рада ухвалює та оприлюднює на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя обґрунтований висновок щодо відповідності кожного кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, складає та оприлюднює список кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання (призначення) на посаду члена Вищої ради правосуддя.

Перед Верховним Судом вже поставало питання, чи можна оскаржити висновок Етичної ради щодо невідповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності.

Велика Палата Верховного Суду, розглядаючи справу № 990/161/22 за позовом ОСОБА_1 до Етичної ради про визнання протиправним та скасування рішення від 1 листопада 2022 р. № 73 «Про невідповідність кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя ОСОБА_1 критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя», відзначила, що Етична рада є допоміжним органом, а остаточні рішення, які створюють правові наслідки для кандидатів на посаду членів ВРП, ухвалюються саме за результатами голосування з'їзду суддів України, з'їзду адвокатів України, всеукраїнської конференції прокурорів, з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, Верховної Ради

України (щодо обрання членів ВРП), а також Президентом України (щодо їх призначення).

Відразу зазначимо, що ця теза не в повній мірі відповідає дійсності, оскільки зазначені органи приймають остаточне рішення тільки щодо кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання (призначення) на посаду члена Вищої ради правосуддя. Щодо кандидатів, відносно яких Етична рада постановила негативний висновок жоден з перелічених суб'єктів не уповноважений приймати будь-якого рішення, оскільки відповідно до ч. 9 ст. 9 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про кандидата, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, та/або у разі невключення кандидата до списку кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання на посаду члена Вищої ради правосуддя, такий кандидат припиняє участь у конкурсі на посаду члена Вищої ради правосуддя.

Велика Палата Верховного Суду резюмувала, що оскарження рішення Етичної ради про невідповідність кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та добросовісності для зайняття цієї посади не може створювати наслідки для конкретної конкурсної процедури, у тому числі перешкоджати їй, унеможлиблювати продовження, зумовлювати перегляд її результатів, створених суб'єктами призначення членів ВРП. Тому обмеження у доступі до суду щодо такого оскарження має легітимну мету.

Щодо порядку формування складу Вищої ради правосуддя.

Склад Вищої ради правосуддя формується через конкурсну процедуру, яка проходить декілька етапів.

Перший – подання кандидатом на посаду члена Вищої ради правосуддя документів для обрання (призначення), їх прийняття та реєстрація.

Другий – формування списків кандидатів на посади членів Вищої ради правосуддя, їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя та надіслання органу, який скликає відповідний з'їзд або конференцію, а також опублікування у газеті «Голос України».

Третій – проведення спеціальної перевірки стосовно кандидатів на посади членів Вищої ради правосуддя відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Четвертий – відбір Етичною радою кандидатів на посади члена Вищої ради правосуддя, що здійснюється в два етапи:

– проведення відбору кандидатів за результатами розгляду поданих кандидатами документів, результатів спеціальної перевірки і відповідної інформації з відкритих джерел та формування списку кандидатів, допущених до співбесіди;

– проведення співбесіди з відібраними кандидатами та визначення списку кандидатів для рекомендації органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя.

П'ятий – обрання кандидатів у члени Вищої ради правосуддя з числа тих, які подали документи у порядку, встановленому Законом України «Про Вищу раду правосуддя», відповідають вимогам, визначеним ст. 6 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», та включені до списку кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання на посаду члена Вищої ради правосуддя, що здійснюється з'їздом суддів України, Верховною Радою України, з'їздом адвокатів України, всеукраїнською конференцією прокурорів, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, а також призначення кандидатів Президентом України.

На кожному етапі приймається проміжне рішення щодо просування справи кандидата на наступний конкурсний

етап або остаточне рішення по справі. Багатоетапність конкурсної процедури також обумовлює наявність різних суб'єктів, які приймають рішення стосовно процесу такого руху.

Отже, конкурс на посади членів ВРП – це багатоетапна процедура відбору осіб із числа тих, хто подав документи, що здійснюється низкою суб'єктів, кожен з яких на певному етапі приймає рішення про передачу справи кандидата на наступний етап або про припинення його участі в конкурсі. При цьому рішення про припинення подальшої участі відповідного кандидата у конкурсі є кінцевим актом (рішенням) щодо нього і породжує для такого кандидата правові наслідки негативного характеру (він визнається недоброчесним тощо).

Щодо правового характеру висновків і рішень Етичної ради.

Етичній раді відведено у конкурсній процедурі важливу роль, саме вона проводить відбір кандидатів і робить висновки щодо відповідності кожного кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та добросовісності.

Згідно ч. 9 ст. 9 Закону України «Про вищу раду правосуддя» в разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про кандидата, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, та/або у разі *невключення кандидата до списку кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання на посаду члена Вищої ради правосуддя, такий кандидат припиняє участь у конкурсі* на посаду члена Вищої ради правосуддя.

Таким чином, конкурсна процедура для тих кандидатів, які не включені до списку рекомендованих Етичною радою, на цьому етапі завершується. По суті, невключення кандидата в список є рішенням, що носить для нього негативний

(несприятливий) характер. Цей негативний характер проявляється у позбавленні його права на подальшу участь у конкурсному відборі. На цьому етапі для такого кандидата також припиняються правовідносини з Вищою радою правосуддя, надалі він вже не є їх учасником. А отже, невключення Етичною радою особи до списку кандидатів виконує роль кінцевого (остаточного) рішення з приводу проходження особою конкурсного відбору.

Для інших осіб, які включені до списку рекомендованих Етичною радою, конкурсні відносини продовжуються і в подальшому їм гарантовано правовий захист наявністю можливості оскарження рішень, що приймаються стосовно них.

Негативний висновок Етичної ради щодо певного кандидата також породжує для нього правові наслідки, оскільки у такому висновку встановлюються факти невідповідності кандидата критеріям професійної етики, доброчесності, а, в окремих випадках, і професійної етики і доброчесності. Негативний висновок такого змісту за своєю сутністю є подібним до акту судової преюдиції, оскільки за відсутності самої можливості його оскарження, безапеляційно констатує факти вчинення особою діянь, що свідчать про її невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності. Такий висновок розповсюджує свою дію на майбутнє, оскільки офіційно оприлюднюється, та здатний негативно впливати на можливості особи реалізувати свої права у майбутньому.

Крім того, Етична рада має повноваження щодо одноразового оцінювання відповідності членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду), обраних (призначених) на посаду члена Вищої ради правосуддя до набрання чинності Законом України «Про Вищу раду правосуддя», критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя, що здійснюється протягом шести місяців з дня затвердження її персонального складу.

Відповідно до п. 4 Прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» № 1635-IX Етична рада за результатами одноразового оцінювання може ухвалити рішення про внесення до відповідного органу, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, мотивованої рекомендації про звільнення члена Вищої ради правосуддя з підстав, визначених пунктами 3-5 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». З дня внесення Етичною радою зазначеного рішення член Вищої ради правосуддя, стосовно якого прийнято таке рішення, *відсторонюється від посади, а його повноваження зупиняються* до ухвалення рішення органом, що обрав (призначив) цього члена Вищої ради правосуддя. У разі внесення Етичною радою відповідному органу, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, мотивованої рекомендації про звільнення члена Вищої ради правосуддя цей орган повинен її розглянути протягом трьох місяців з моменту внесення такої рекомендації та ухвалити відповідне рішення. Якщо орган, що обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, у встановлений строк не ухвалив рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади або про відхилення рекомендації Етичної ради про звільнення члена Вищої ради правосуддя, то після спливу зазначеного строку такий член Вищої ради правосуддя *вважається звільненим* з посади відповідно до закону.

Отже, в цих відносинах саме рішення Етичної ради має наслідки для члена ВПР, стосовно якого воно винесено, - він відстороняється від посади, а його повноваження зупиняються, або навіть вважається звільненим з посади.

Отже, всі вищезазначені висновки Етичної ради є юридично владними рішеннями, що носять односторонній характер,

породжують правові наслідки для особи, є обов'язковими для інших суб'єктів. Вони – індивідуалізовані та конкретизовані. За характером наслідків для осіб, які проходять конкурсну процедуру, можуть бути негативними (несприятливими) та позитивними. Негативні (несприятливі) висновки за своєю сутністю є остаточними рішеннями, якими участь особи в конкурсному відборі припиняється. Позитивні висновки є такими, що дозволять наступному суб'єкту в конкурсній процедурі розглядати кандидатуру, щодо якої такий висновок прийнято.

Щодо сутності владних повноважень.

Владні повноваження, як необхідна ознака суб'єкта, чий рішення, дії чи бездіяльність можуть бути предметом судового контролю в порядку, передбаченому КАС України, є проявом спроможності такого суб'єкта впливати на розвиток правових відносин – породжувати їх, змінювати або припиняти. Владні повноваження беруть свої витoki з самої природи публічної влади, без яких остання не може функціонувати та виконувати своє призначення в суспільстві та державі.

Публічна влада в науковій літературі тлумачиться як здатність розгалуженої системи державних і недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії або бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей (*Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. С. 19–20*).

Публічній владі притаманні наступні ознаки: 1) впливовість, 2) авторитетність, 3) монополія на ухвалення рішень, вчинення дій, допущення бездіяльності у певних правовідносинах, 4) забезпеченість ресурсами, 5) офіційність, 6) автономність, 7) нормативне регулювання.

Як правило, владні повноваження належать державним органам та органам місцевого самоврядування. Але в демократичному суспільстві створені механізми наділення владними повноваженнями й інших осіб, які інституційно не ототожнюються з державною або самоврядною владою, але ухвалені ними рішення, вчинені дії або бездіяльність мають юридичні наслідки для особи. І саме тому в КАС застосовано категорію суб'єкт владних повноважень, яка змістовно охоплює також й інших суб'єктів (крім органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування) при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій.

Аналогічну підхід законодавець закріпив і в змісті іншого законодавчого акта – Законі України «Про адміністративну процедуру», в якому категорія «адміністративний орган» розтлумачена як орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, *інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації*.

Отже, функціональний підхід законодавцем використано як ключовий у розумінні категорії «суб'єкт владних повноважень».

Вельми вдалу характеристику владним повноваженням надано Г. Ткач. Так, науковиця їх розуміє як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій щодо громадян та юридичних осіб. Владним повноваженням, на її думку, притаманне наступне:

– здійснюються уповноваженими суб'єктами, представлені органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями, яким делеговано повноваження названих вище суб'єктів;

– це веління (наказ, вимога, команда) другій стороні публічних правовідносин. Таке веління в більшості випадків

має імперативний характер, тобто є обов'язковим до виконання. Ця обов'язковість забезпечена заходами примусу (відповідальності) в разі неналежної поведінки або дій другої сторони;

– такі повноваження забезпечені законом, який є їх джерелом. Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, пов'язують їх суб'єктів із правом;

– мають потужне забезпечення – наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. До цієї системи гарантій належать структурований апарат та корпус професіоналів, здатних кваліфіковано оцінювати ситуацію, здійснювати управління на високому професійному рівні (Ткач Г. *Поняття владного повноваження. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2009. Вип. 49. С. 101–105*).

Таким чином, характерними ознаками суб'єкта владних повноважень є: 1) наділення усіма ознаками публічної влади; 2) діяльність у межах, на підставі та способом, які передбачені законом; 3) уповноваження застосовувати інструменти діяльності публічної адміністрації (рішення, дії, бездіяльність) (https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf).

Владність повноваження проявляється в настанні для особи юридичних наслідків, зміні її правового становища. Наявність саме цих ознак дозволяє віднести суб'єкта, наділеного такими повноваженнями, до категорії «суб'єкт владних повноважень» у розумінні КАС України.

Висновки щодо правової природи Етичної ради та наявності у неї владних повноважень.

Попередні міркування є науковим підґрунтям для формування висновку щодо правової природи Етичної ради та відповідей на поставлені Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду питання.

1. Чи можна Етичну раду вважати суб'єктом владних повноважень у розумінні положення п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України?

Етична рада є суб'єктом, створення та функціонування якого передбачено Законом України «Про Вищу раду правосуддя». Її основне призначення полягає в участі у формуванні складу Вищої ради правосуддя. У функціональному розумінні її можна вважати державним органом. Таке твердження ґрунтується на правових позиціях, відображених у документах Ради Європи. Так, у Рекомендації № R(84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р., відзначено, що термін «орган державної влади» означає будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого рівня чи виду.

Вважаємо, що Етична рада є органом, наділеним законом повноваженнями приймати обов'язкові для інших суб'єктів висновки, які за правовими наслідками є або остаточними рішеннями в конкурсній процедурі, або проміжними рішеннями, завдяки яким особа продовжує свою участь у конкурсному відборі.

Ті рішення, якими участь кандидата у конкурсі припиняється, є юридично значимими як для особи, щодо якої вони винесені так і для інших суб'єктів. Так, суб'єкти обрання (призначення) на посаду члена ВРП можуть обирати лише з числа тих кандидатів, які рекомендовані Етичною радою. І навіпаки, не ставляться на голосування не внесені в список рекомендованих Етичною радою особи.

Таким чином, з огляду на владність повноважень Етичної ради, реалізація яких створює суттєві правові наслідки для кандидатів, вважаємо, що Етичну раду необхідно розглядати в якості суб'єкта владних повноважень у розумінні КАС України.

2. Чи можна віднести діяльність Етичної ради стосовно підготовки Висновку до питань у розумінні ч. 4 ст. 22 КАС України «щодо питань обрання (призначення) на посади членів ВРП» та вважати об'єктом судового контролю?

На наше переконання, категорію «питання обрання (призначення) на посади членів ВРП» необхідно розуміти не лише як результат вирішення справи, а як процес всього конкурсного відбору, на кожному етапі якого відповідні суб'єкти вправі прийняти рішення, юридично значимі як для кандидата, так і для інших суб'єктів конкурсної процедури. Важлива роль у цьому процесі відведена Етичній раді, яка готує висновки щодо кожного кандидата, і в залежності від характеру висновку приймається рішення про подальшу його участь у конкурсі або припинення такої участі. Без висновків Етичної ради конкурс у ВРП не може відбутися. Процедури, здійснювані відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Етичною радою є обов'язковою ланкою конкурсного відбору. А отже, ми вважаємо, що її діяльність слід охоплювати поняттям «питання обрання (призначення) на посади членів ВРП».

3. Чи можна вважати спір щодо змісту висновку Етичної ради про невідповідність кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності спором щодо оскарження рішень, зокрема конкурсних та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, місцевого самоврядування, інших осіб, у розумінні п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України?

Так, оскільки висновок Етичної ради про невідповідність кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності по суті є завершальним (кінцевим) рішенням для кандидата, тобто цим висновком конкурсний

відбір для такої особи припиняється. Особа, яка вибула з конкурсу, припиняє пов'язані з ним правовідносини і вже надалі позбавлена права оскаржувати будь-яке рішення, прийняте у процедурі конкурсу в силу того, що воно її не стосується. Оскаржуючи висновок Етичної ради, особа таким чином оскаржує рішення конкурсного органу.

4. Чи можна вважати висновок Етичної ради самотійним рішенням як завершальним актом діяльності щодо визначення списку кандидатів для рекомендації органам, що обирають (призначають) членів ВРП, яке безпосередньо стосується прав, свобод чи інтересів особи та має певні правові наслідки для неї (невключення її до списку рекомендованих кандидатів та припинення нею участі у конкурсі на цю посаду)?

Так, і це відповідає приписам Закону України «Про Вищу раду правосуддя»; зокрема, в абз. 4 ч. 15 ст. 9 закріплено, що в разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про кандидата, які не відповідають визначеним законодавством вимогам для зайняття посади, та/або у разі невключення кандидата до списку кандидатів, рекомендованих Етичною радою для призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя, такий кандидат припиняє участь у конкурсі на посаду члена Вищої ради правосуддя. Аналогічна норма міститься і в ч. 9 вказаної статті.

Висновок Етичної ради про невідповідність кандидата є тим актом, на підставі якого цей кандидат не включається до списку рекомендованих осіб. Крім того, такий висновок фіксує факти, що негативно впливають на можливість особи у подальшому реалізувати гарантовані Конституцією і законами України права, констатує її не доброчесність та/або невідповідність критеріям професійної етики. Принагідно нагадаємо, що в документах Комітету Міністрів Ради Європи термін «акт» тлумачиться як захід або невжиття заходу, що з огляду на

свій характер, безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси осіб (Рекомендації № R(84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 року).

5. Чи відповідає висновок Етичної ради ознакам індивідуального акту (рішення) суб'єкта владних повноважень у розумінні положення п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України?

Згідно п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України індивідуальний акт – це акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

В індивідуальному акті вирішується конкретне питання, такий акт розв'язує індивідуальну справу або питання, породжує правові наслідки для особи. Всі ці ознаки притаманні висновкам Етичної ради.

Висновок Етичної ради стосується конкретного кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя, розв'язує питання про його подальшу участь у конкурсі або припинення такої участі. Виконання висновку полягає у включенні кандидата до списку рекомендованих для обрання на посаду члена Вищої ради правосуддя або невключення до такого списку.

Отже, вважаємо, що висновок етичної ради є індивідуальним актом у розумінні КАС України.

Науково-правовий висновок підготували на запит Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.05.2023 р. № 480/0/58-23 науковці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого: проректор з наукової роботи доктор юридичних наук, професор Дмитро Лученко і доцентка кафедри адміністративного права, кандидатка юридичних наук Ірина Бойко.

Список літератури

1. Агрокомплекс проти України : Рішення ЄСПЛ від 6 жовтня 2011 р. URL: http://www.agrokompleks.com.ua/images/echr_judgment_agrokompleks_ukr.pdf.
2. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Київ : Прецедент, 2009. 198 с.
3. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін. ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2016. 312 с.
4. Анцупова Т. О. Структурні недоліки у правовій системі України у контексті практики Європейського суду з прав людини. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 483–488.
5. Бангалорські принципи поведінки суддів. Схвалено резолюцією 2006/23 Економічної і Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/02.pdf>.
6. Баранкевич против России [Barankevich v. Russia] : Решение ЕСПЧ от 26 июля 2007 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902151090>.
7. Бенедик В. І. Гарантії незалежності суддів у адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 16. Том 1. С. 46–49.
8. Бігун В. С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення : монографія. Київ, 2011. 303 с.
9. Бойко І. В. Застосовність статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2 (85). С. 59–71.
10. Борисенко М. О. Вплив практики Європейського суду з прав людини на єдність правозастосування в судовій системі України. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 3 (30). С. 142–151.

11. Буткевич О. В. Застосування практики та виконання Україною рішень Європейського Суду з прав людини (Policy Paper). *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 2017. URL: http://parliament.org.ua/wpcontent/uploads/2017/11/Propozicii_Politiki-ECHR.pdf.
12. Вергельський проти України : Рішення ЄСПЛ від 12 березня 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 93. С. 174. Ст. 3200.
13. Веренцов проти України : Рішення ЄСПЛ від 11 квітня 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945.
14. Виноградова А. І. Право на «суд, встановлений законом» у контексті оновлення цивільного процесуального законодавства України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 75–78.
15. Гаврилюк О. Проблемні питання застосування практики Європейського суду з прав людини національними судами. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 223–230.
16. Галайденко Т. В. Актуальні проблеми забезпечення незалежності судової влади в Україні. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 1. С. 42–48.
17. Герич А. Й. Доступ до електронного правосуддя під час війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 227–232. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.42>.
18. Голдер проти Сполученого Королівства : Рішення ЄСПЛ від 21 лютого 1975 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_086/print_153405056-328342.
19. Головатий С. П. Верховенство права: український досвід. Кн. 3. Київ : Фенікс, 2006. 1747 с.
20. Гончар В. П. Міжнародно-правові стандарти гласності судового процесу в прецедентній практиці Європейського суду з прав людини. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 18. С. 1–7.
21. Гончаренко О. А. «Розумний строк» розгляду справи у практиці Європейського суду з прав людини. *Форум права*.

2012. № 3. С. 126–131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_24.
22. Гончаренко О. А. Правова природа «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини. *Форум права*. 2012. № 4. С. 243–249. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2053/1/Goncharenko.pdf>.
23. Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків : Право, 2012. 448 с.
24. Городовенко В. В. Проблеми дотримання розумних строків судового розгляду за процесуальним законодавством України. *Право України*. 2012. № 1/2. С. 404–413.
25. Городовенко В. В. Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні : монографія. Київ : Фенікс, 2007. 224 с.
26. Данченко Т. В., Головенко О. Д. Значення практики Європейського суду з прав людини для адміністративного судочинства України в процесі розв'язання спорів щодо публічних фінансів. *Сучасні питання економіки і права*. 2012. № 2. С. 110–116.
27. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. А. Фролкін. Київ : Основи, 2000. 519 с.
28. Доповідь «Верховенство права» Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) : Схвалено на 86 пленарному засіданні 25-26 березня 2011 р. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/\\$FILE/CDIAD\(2011\)003revukr.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/$FILE/CDIAD(2011)003revukr.pdf).
29. Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Алерта, 2016. 488 с.
30. Дульський проти України : Рішення ЄСПЛ від 1 червня 2006 р. *Офіційний вісник України*. 2006. №36. С. 274. Ст. 2614.
31. Завгородній В. А. Вплив практики Європейського суду з прав людини на законодавство України. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2016. December. С. 8–12.
32. Завгородній В. А. Рішення Європейського суду з прав людини як акти тлумачення Конвенції про захист прав людини та

- основоположних свобод. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 29–33.
33. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. ВНЗ / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
34. Звіт за результатами громадського моніторингу застосування Верховним Судом практики Європейського суду з прав людини / Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» ; Громадська організація «Інститут прикладних гуманітарних досліджень» ; Я. Белих, О. Сердюк, М. Буроменський, В. Лутковська, О. Смірнова, С. Сиротенко. Харків, 2019. 59 с.
35. КАС ВС висловив позицію щодо поважності причин пропуску строку звернення до суду. *Higher School of Advocacy.* 15.11.2022. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/kas-vs-vyslovyv-pozytsiyu-shhodo-povazhnosti-prychyn-propusku-stroku-zvernennya-do-sudu>.
36. Ковалко Н. М. Проблемні аспекти гармонізації національної правової системи України з правовою системою Європейської конвенції з прав людини. *Європейські перспективи.* 2013. № 1. С. 28–32.
37. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35/35-36/37. Ст. 446.
38. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1984. № 51. Ст. 1122.
39. Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки.* 2004. Т. 26. С. 3–9.
40. Коломоєць Т. О., Лютіков П. С. Проблеми правового розмежування адміністративної та господарської юрисдикції: аналіз передумов виникнення та можливі шляхи їх вирішення. *Право України.* 2009. № 10. С. 175–181.

41. Комаров В. В. К проблеме о конституционных основаниях гражданского судопроизводства. *Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика* : сб. науч. статей. СПб. : Юридический центр пресс, 2004. С. 91–108.
42. Коммунистическая партия России и другие против России от 19.09.2012 г. URL: <http://european-court.ru/tag/kommunisticheskaya-partiya-rossijskoj-federacii-i-drugie-protiv-rossii/>.
43. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. *Голос України*. 2001. № 3.
44. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
45. Корецький І. О. Братель С. Г. Місце процесуальної практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 114–119.
46. Крижова О. Г. Незалежність судової влади та суддів у контексті реалізації принципу верховенства права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 45. Т. 1. С. 15–18.
47. Лагута В. О. Критерії визначення розумних строків. *Форум права*. 2013. № 3. С. 328–332. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
48. Лео Цанд проти Австрії : Доповідь Європейської комісії з прав людини від 12 жовтня 1978 р. URL: [http://minust.myapp.com.ua/storage/articles/ZAND%20v.%20AUSTRIA%20%20\[Ukrainian%20Translation\]%20by%20OSCE%20Ukraine.pdf](http://minust.myapp.com.ua/storage/articles/ZAND%20v.%20AUSTRIA%20%20[Ukrainian%20Translation]%20by%20OSCE%20Ukraine.pdf).
49. Лучанінова проти України : Рішення ЄСПЛ від 9 червня 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 70. С. 131. Ст. 2853.
50. Лученко Д. В. Верховенство права у практиці Страсбурзького Суду в аспекті проблем судового оскарження рішень, дій

- або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 4 (19). С. 191–204.
51. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.
 52. Лученко Д. В. Щодо правових наслідків рішень етичної ради про відповідність або невідповідність кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та добросовісності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи* : зб. тез доп. та повідом. за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків, 4 грудня 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 62–64. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij/>.
 53. Ляшко проти України : Рішення ЄСПЛ від 10 жовтня 2006 р. *Офіційний вісник України*. 2007. №19. С. 77. Ст. 782.
 54. Мазур М. В. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Європейським судом з прав людини та національними судами. Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. 600 с.
 55. Манукян В. И. Страсбургское право. Европейский суд по правам человека. Право, практика, комментарий. Харьков : Право, 2017. 600 с.
 56. Марченко О. О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 181–184.
 57. Матат Ю. І. Право на справедливий суд: практика Європейського суду з прав людини і реалізація в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41. Т. 1. С. 31–36.
 58. Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань: теорія та практика. Київ : Ваіте, 2015. 168 с.

59. Мельник Р. С. Чи може Громадська рада доброчесності бути відповідачем в адміністративному суді? *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 51. С. 8–19.
60. Мельниченко проти України (заява № 17707/02) : Рішення Європейського суду з прав людини від 19 жовтня 2004 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 21. С. 265. Ст. 1182.
61. Мілімко Л. В., Козирева В. П. Розмежування підсудності земельних спорів при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади або їх посадових осіб. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 140–145.
62. Москвич Л. М. Вплив практики Європейського суду з прав людини на судову практику національних судів. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 27. С. 327–335.
63. Мэтью против Соединенного Королевства от 18 февраля 1999 г. *HUDOC*. 1999. URL:<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dm%22%3A%5B%5C%22number%3A%5B%22696787%22%5C%22itemid%3A%5B%2200158910%22%5D%5D%7D>.
64. Науменко проти України : Рішення ЄСПЛ від 9 листопада 2004 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 21. С. 278. Ст. 1183.
65. Нечитайло О. М. Посилання на рішення ЄСПЛ посилюють довіру до судової системи в Україні. *PRECEDENT UA – 2015*. 2015. С. 79–83.
66. Объединенная коммунистическая партия Турции против Турции от 30.01.1998 г. *HUDOC*. 1998. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%3A%5B%5C%22%22%5C%22documentcollection-id%22%3A%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%5D%7D>.
67. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія. Харків : Право, 2008. 304 с.
68. Олександр Волков проти України : справа (Заява № 21722/11) від 09.01.2013 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. С. 397. Ст. 3307.
69. Павлюлінець проти України : Рішення ЄСПЛ від 6 вересня 2005 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8. С. 347. Ст. 496.

70. Писаренко Н. Б. Верховенство права в адміністративному судочинстві: від доктринальної ідеї до практичної імплементації. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 134–145.
71. Писаренко Н. Б. Застосовність гарантій права на справедливий суд в адміністративному судочинстві: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 214–229.
72. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Харків : Право, 2011. 136 с.
73. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістова характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
74. Погребняк С. П. Справедливість у судовій діяльності. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. №13. С. 47–60.
75. Подковенко Т. О., Фігун Н. І. Проблеми праворозуміння в основних школах права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 261–264.
76. Полях Н. А. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України : дис. ... д-ра філософії в галузі знань 08 «Право» : спец. : 081 – Право / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : б. в., 2020. 173 с.
77. Полях Н. А. Особливості застосування в адміністративному судочинстві правових позицій ЄСПЛ з питань права на свободу вираження поглядів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 51. Т. 2. С. 26–29.
78. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 990/161/22 від 10 листопада 2022 р. *VERDICTUM*. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/107354807>.
79. Постанова Донецького окружного адміністративного суду у справі № 812/1773/17 від 06 лютого 2018 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72063928>.

80. Постанова Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/913/16 від 19 березня 2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2016. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56552655>.
81. Постанова Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/5988/16 від 23 січня 2017 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2017. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64366893>.
82. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва № 826/7186/17 від 7 грудня 2017 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2017. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70793192>.
83. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк та ін. Київ, 2009. 316 с.
84. Практика Європейського суду з прав людини як джерело тлумачення Конвенції 1950 р. *Українська гельсінська спілка з прав людини*. 2009. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/praktyka-evropejskoho-sudu-z-prav-lyudyny-yak-dzherelotlumachennya-konventsiji-1950-r/>.
85. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 ; затв. Законом України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
86. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Голос України*. 2006. 5 квіт. (№ 62).
87. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.
88. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. *Голос України*. 2017. № 221-222.

89. Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : затв. Рішенням Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 р. № 1845/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>.
90. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 35. С. 11. Ст. 2317.
91. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.08.1988 р. № 9306-XI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v930640088/print1442832375-436564>.
92. Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР : Постанова Верховної Ради України від 12.09.1991 р. № 1545-XII. *Голос України*. 1991. 24 грудня.
93. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Редакція від 19.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
94. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. *Голос України*. 1997. 24 липня.
95. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. С. 7. Ст. 545.
96. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань мобілізації, військового обліку та проходження військової служби» від 25.12.2023 р. № 10378. Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43451>.
97. Пушкар П., Бабанли Р. Як забезпечити коректність цитування рішень Європейського суду з прав людини? *Судово-юридична газета*. 2019. 5 листопада. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/817465>.

98. П'ятигора К. В. Правове регулювання електронного адміністративного судочинства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 340–343.
99. Рабінович П. М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістовна класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 10–16.
100. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Східноукраїнський центр громадських ініціатив проти України». Страсбург, 05.10.2023 р. 10 с. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/10/19/20231019151207-46.pdf>.
101. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. ред. Т. С. Шевченко, І. Є. Розкладай. Київ : Москаленко О. М., 2014. 200 с.
102. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). *Офіційний вісник України*. 2003. № 28. С. 109. Ст. 1379.
103. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003. *Вісник Конституційного суду України*. 2003. № 1. С. 24.
104. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України

- «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про за-
вчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь,
релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 08 вересня
2016 р. № 6-рп/2016. *Вісник Конституційного суду України*.
2016. № 6. С. 140.
105. Рішення Львівського окружного адміністративного суду
у справі № 813/1241/18 від 23 травня 2018 р. *Єдиний держав-
ний реєстр судових рішень*. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74195337>.
106. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва
№ 826/11934/17 від 27 лютого 2018 р. *Єдиний державний ре-
єстр судових рішень*. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72618985>.
107. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва
№ 826/13244/17 від 2 квітня 2018 р. *Єдиний державний реєстр
судових рішень*. 2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73344017>.
108. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва
№ 826/13278/17 від 27 грудня 2017 р. *Єдиний державний
реєстр судових рішень*. 2017. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71515541>.
109. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва
№ 640/26371/19 від 26 вересня 2022 р. *Єдиний державний
реєстр судових рішень*. 2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106487462>.
110. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду
у справі № 822/1129/18 від 25 квітня 2018 р. *Єдиний держав-
ний реєстр судових рішень*. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73690908>.
111. Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск : НГУ, 1995.
532 с.
112. Сакара Н. Ю. Проблеми доступності правосуддя в цивільних
справах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків,
2006. 23 с.

113. Самбір О. Є. Окремі проблеми розмежування цивільної, адміністративної та господарської юрисдикцій. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3 (43). С. 117–124.
114. Свобода вираження поглядів. Міжнародні стандарти, практика Європейського суду з прав людини і національне законодавство України в умовах воєнного стану. *Огляд правових підходів. Серія: Свобода слова і національна безпека*. Київ : УНЦПД, 2022. 25 с.
115. Сердюк О. В. Практика Європейського суду з прав людини в українських судах: прикладні аспекти. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права* : зб. наук. ст. за матеріалами II Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (м. Харків, 21 листоп. 2016 р.) : у 2 ч. Харків, 2016. Ч. 1. С. 18–25.
116. Сидельніков О. Д. Адміністративний розсуд та права людини: перспективи взаємовпливу. *Питання адміністративного права*. Кн. 1. 2017. С. 88–104.
117. Сидоренко О. О. Рішення Європейського суду з прав людини як джерело права України. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 242–250.
118. Славко А. С., В'юнник В. В. Свобода вираження поглядів за умови дії режиму воєнного стану. *Правовий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. № 2. С. 70–82.
119. Смокович М. І. Здійснення правосуддя в умовах воєнного стану: до питання законодавчих змін. *Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія: Право*. 2022. № 70. С. 450–455.
120. Соболева А. К. Свобода вираження мнения в практике Европейского суда: старые подходы и новые тенденции в толковании статьи 10 ЕКПЧ. *Вестник РУДН. Серия: Юридически науки*. 2017. Т. 21. С. 235–262.
121. Совтрансавто-Холдинг проти України : Рішення ЄСПЛ від 25 липня 2002 р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 44. С. 321. Ст. 2344.

122. Сокурєнко і Стригун проти України : Рішення ЄСПЛ від 20 липня 2006 р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 1. С. 301. Ст. 59.
123. Справа Лінгенса : Рішення ЄСПЛ від 8 липня 1986 р. *Верховна Рада України*. 1986. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_066/print1528370444960422.
124. Ставнійчук М. І. Свобода мирних зібрань: потрібне реальне вирішення. 2016. URL: <https://dt.ua/internal/svoboda-mirnih-zibran-potribne-realne-virishennya-.html>.
125. Статівка проти України : Рішення ЄСПЛ від 7 вересня 2023 р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 94. С. 281. Ст. 5633.
126. Статут Ради Європи : Міжнародний документ від 5 травня 1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text.
127. Стоянова Т. А. Практика Європейського суду з прав людини як джерело цивільного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 55–58.
128. Таршашаг а Сабадшагьогекерт против Венгрии [Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary] (жалоба № 37374/05) : Постановление ЕСПЧ от 14.04.2009 г. *HUDOC*. 2009. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#\(languageisocode%22:%22RUS%22\),%22appno%22:%2237374/05%22\),%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-117145%22}\)](https://hudoc.echr.coe.int/eng#(languageisocode%22:%22RUS%22),%22appno%22:%2237374/05%22),%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-117145%22})).
129. Тацій Л. В. Категорія «розумний строк» в адміністративному судочинстві: поняття та правова природа. *Публічне право*. 2014. № 1. С. 36–41.
130. Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод : компендіум / за заг. ред. О. В. Сердюка, І. В. Яковюка. Харків : Право, 2017. 374 с.
131. Україна вийшла на 1 місце за скаргами в ЄСПЛ. *Закон і Бізнес*. 2014. URL: http://zib.com.ua/ua/80607ukraina_viyshla_na_1_misce_za_skargami_v_espl.html.
132. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/4686/16 від 28 квітня 2017 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2017. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66318229>.

133. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 820/5197/16 від 7 грудня 2017 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2017. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63368862>.
134. Фогт против Германии : Решение ЕСПЧ от 26 сентября 1996 г. URL: http://european-court.ru/uploads/ECHR_Vogt_v_Germany_26_09_1995_02.pdf.
135. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : наук.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 128 с.
136. Фурсов Д. А., Харламова И. В. Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Т. 1: Теория и практика организации правосудия. Москва : Статут, 2009. 524 с.
137. Хёффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства / пер. с нем. Москва : Гнозис, 1994. 319 с.
138. Хлебик проти України : Рішення ЄСПЛ від 27 липня 2017 р. URL: <https://rm.coe.int/case-of-khlebik-v-ukraine-1-ukred/1680738311>.
139. Хотинська-Нор О. З. Право на «суд, встановлений законом» як структурний елемент права на справедливий суд: український контекст. *Адвокат*. 2018. URL: <http://iadvocate.com.ua/pravo-na-sud-vstanovlenyj-zakonom-yak-strukturnyj-element-prava-na-spravedlyvyj-sudukrayinskyjkontekst/>.
140. Христова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини як новий напрям дослідження у вітчизняній теоретичній юриспруденції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 2 (69). С. 30–41.
141. Цвігун Л. А. Принципи тлумачення права Європейським судом з прав людини. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. URL: <http://www.apdp.in.ua/v62/73.pdf>.
142. Цезар та інші проти України : Рішення ЄСПЛ від 13 лютого 2018 р. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/14818.html?PrintVersion>.

143. Церква села Сосулівка проти України : Рішення ЄСПЛ від 28 лютого 2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 46. С. 63. Ст. 1504.
144. Цувіна Т. А. Незалежність суду у контексті практики Європейського суду з прав людини URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/10725/1/Cuvina_106-108.pdf.
145. Цувіна Т. А. Право на суд у цивільному судочинстві : монографія. Харків : Слово, 2015. 281 с.
146. Чубенко А. А. Вплив практики Європейського суду з прав людини на конституційне судочинство в Україні. 2013. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/-7301/1/CHubenko_1009.pdf.
147. Шагін проти України : Рішення ЄСПЛ від 10 грудня 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 14. С. 228. Ст. 610.
148. Шаповал В. Д. Практика застосування рішень Європейського суду з прав людини в Україні та країнах Європи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 38. Т. 1. С. 66–70.
149. Швидка проти України : Рішення ЄСПЛ від 30 жовтня 2014 р. (Заява № 17888/12). *Офіційний вісник України*. 2015. № 22. С. 139. Ст. 625.
150. Шевчук С. В. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод: практика застосування та принципи тлумачення у контексті сучасного українського праворозуміння. *Практика Європейського суду з прав людини*. 1999. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=416>.
151. Шевчук С. В. Концепція позитивних обов'язків держави у практиці Європейського суду з прав людини. *Право України*. 2010. № 2. С. 55–64.
152. Шевчук С. В. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Вид. 3-тє. Київ : Реферат, 2010. 848 с.
153. Шевчук С. В. Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4-5. С. 122–130.

154. Шестопалова проти України : Рішення ЄСПЛ від 21 грудня 2017 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 57. С. 232. Ст. 2011.
155. Шмункович проти України : Рішення ЄСПЛ від 14 листопада 2013 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. С. 360. Ст. 1494.
156. Юрій Миколайович Іванов проти України : Рішення ЄСПЛ від 15 жовтня 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 13. С. 120. Ст. 651.
157. Юрчишин В. Д. Практика Європейського суду з прав людини як джерело права: колізії у національному законодавстві та шляхи їх вирішення. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 47–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2012_11_8.
158. Ющенко Т. Практика ЄСПЛ: переосмислити не можна застосовувати. *Право.ua*. 23.07.2019. URL: <https://pravo.ua/praktika-iespl-pereos-misliti-ne-mozhna-zastosovuvati/>.
159. Як часто українські судді застосовують практику ЄСПЛ : дослідження. 2018. URL: <https://www.vectornews.net/news/politics/64892-yak-chasto-ukrayinsk-sudd-zastosovuyut-praktiku-yespl-dosldzhe-nnya.html>.
160. *Burmych and Others v. Ukraine*, 12 October 2017. *HUDOC*. 2013. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2246852/13%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-178082%22%5D%7D>.
161. *Case of Karapetyan and others v. Armenia* (17 November 2016). *HUDOC*. 2016. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-168703%22%5D%7D>.
162. *Gaskin v. the United Kingdom* (07 July 1989). *HUDOC*. 1989. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Gaskin%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-57491%22%5D%7D>.
163. *Hirst v. United Kingdom (No 2)*. (2005) ECHR 681. *HUDOC*. 2005. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22HIRST%22%5D%7D>,

- »documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER-», «CHAMBER»], »itemid»: [«001-70442»]}.
164. Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113. *HUDOC*. 1987. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5CMathieu-Mohin%20and%20Clerfayt%20v.%20Belgium%2C%202%20March%201987%5D%2C%22documentcollectionid2%22%3A%5B%5CGRANDCHAMBER%2C%5CCHAMBER%5D%2C%22itemid%22%3A%5B%5C001-57536%5D%7D>.
165. Note verbale No. 31011/32-017-3 from the Permanent Representation of Ukraine to the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/1680a5b0b0>.
166. RSF's 2022 World Press Freedom Index. URL: <https://rsf.org/en/index>.

Наукове видання

**Лученко Дмитро Валентинович
Полях Наталія Анатоліївна**

**ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

Монографія

*Редактор М. М. Сорокун
Коректорка І. А. Гребцова
Комп'ютерне макетування А. Г. Якшиної
Обкладинка К. І. Кохно*