

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: АНАЛІЗ КОНВЕНЦІЇ
ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

**LEGAL FOUNDATIONS OF COMPLIANCE WITH HUMAN AND CITIZEN RIGHTS
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: ANALYSIS OF THE CONVENTION
ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

**Лук'янова Г.Ю., д.ю.н., професорка,
професорка кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»**

Актуальність теми дослідження. Стаття присвячена висвітленню важливих питань правових основ дотримання прав людини і громадянина в адміністративному судочинстві через призму аналізу Конвенції про захист прав і основоположних свобод. Україна та все наше суспільство декілька років поспіль перебувають на шляху входження до європейського правового простору, реалізувати яке не видається можливим без запровадження та активного використання в національному судочинстві європейських засад, насамперед стандартів у галузі дотримання прав людини і громадянина в адміністративному судочинстві. Відповідно є потреба не лише теоретичного закріплення правових основ, а й створення необхідних і достатніх умов для їх реалізації та механізму їх захисту. Для юридичної науки XXI століття ця проблематика не є новою. Неодноразово вітчизняні науковці різних сфер юридичної науки приділяли увагу дослідженню питання дотримання прав і свобод людини в межах адміністративного судочинства. Багаторічна історія існування адміністративного судочинства, на жаль, не вирішила проблему розуміння конструкції належного дотримання та реалізації прав людини та громадянина в адміністративних судах України. У статті необхідно розглянути особливості конструкції дотримання прав людини і громадянина в адміністративному судочинстві України, оскільки проблематика її розуміння породжує на практиці значні труднощі та правові колізії. Право на дотримання прав людини і громадянина в адміністративному судочинстві виникає у випадку порушення в публічно-правових відносинах їхніх суб'єктивних публічних прав, свобод, законних інтересів. Адміністративне судочинство наділене особливою правовою природою суб'єкта його здійснення (адміністративні суди) та деталізованою процесуальною формою його здійснення, найвища юридичною силою рішень адміністративного суду, наявністю розвиненої системи гарантій доступу до адміністративного суду.

Вважаємо, що особливої уваги потребує Конвенція про захист прав і основоположних свобод, яка є фундаментальним джерелом національного права, закріплює основні та базові права людини, зокрема, у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації та особами приватного права. Застосування Конвенції про захист прав і основоположних свобод має важливе значення і в адміністративному судочинстві, що дозволяє судам приймати рішення у конкретних справах ґрунтуючись на міжнародних та європейських стандартах прав людини. На жаль, наразі відсутнє комплексне структуроване дослідження, у якому б детально та системно були викладені питання щодо формування інституту дотримання прав людини і громадянина в адміністративному судочинстві у форматі імплементації та застосування міжнародних конвенцій в сучасних умовах.

Мета наукової статті. Захист прав і дотримання основоположних прав людини та громадянина є основою сучасного світового порядку для всіх держав, які після Другої світової війни у 1945 році проголосили це в Статуті ООН. Відтоді питанню захисту прав людини приділяється особлива увага в правових інструментах різного рівня (глобального та регіонального). Інститут необхідності захисту прав і свобод людини і громадянина з боку протиправних рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб був першопричиною створення окремого спеціалізованого правосуддя – адміністративних судів та адміністративного судочинства. Забезпечення механізму реального дотримання та захисту прав людини – основне завдання сучасних демократичних правових держав. Водночас, першочергове місце в системі прав людини мають права, що визначають взаємовідносини між фізичними особами та органами публічної адміністрації, державою, адміністративними судами.

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, Україна наблизилась до створення однорідної судової практики, узгодженої з європейською правовою системою в схожих правовідносинах. Відповідно до конституційних норм Конвенція та Протоколи до неї є частиною національного законодавства України як чинний міжнародний договір, ратифікований Верховною Радою України (джерело права, обов'язкове до застосування).

Важливість цього дослідження зумовлена необхідністю застосування в адміністративному судочинстві України міжнародних стандартів дотримання прав та свобод людини і громадянина. Проблематика нашого дослідження частково знаходила своє відображення у працях М. С. Кельмана, М. І. Козюбри, І. Л. Бородіна, В. К. Гіжевського, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, К. О. Клименка, Л. А. Луць, М. М. Марченка, О. Г. Мурашина, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакуна, С. С. Сливки, Р. Б. Тополевського, Ю. П. Битяка, І. С. Гриценка, Н. Ю. Задираки, А. М. Школика та багатьох інших. Проте, потребують предметного наукового доопрацювання питання, які стосуються теоретичних підходів до застосування в адміністративному судочинстві норм Конвенції про захист прав і основоположних свобод, аналізу місця та ролі міжнародних стандартів у системі дотримання та захисту прав людини та громадянина адміністративними судами, виявлення впливу міжнародних стандартів на врегулювання адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: право, право людини, право громадянина, гарантії забезпечення прав людини і громадянина, адміністративні суди, адміністративне правосуддя, адміністративне судочинство, судочинство, міжнародні стандарти, міжнародні акти законодавства, конвенція, судова практика, судовий захист, правова система, правова держава, процесуальна форма.

Relevance of the research topic. The article is devoted to highlighting important issues of the legal framework for the observance of human and civil rights in administrative proceedings through the prism of the analysis of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. For several years in a row, Ukraine and our entire society have been on the path to joining the European legal area, and this cannot be realized without the introduction and active use of European principles in the national judicial system, primarily, standards in the area of observance of human and civil rights in administrative proceedings. Accordingly, there is a need not only for theoretical consolidation of the legal framework, but also for the creation of necessary and sufficient conditions for their implementation and a mechanism for their protection. This issue is not new for the legal science of the twenty-first century. Domestic scholars of various fields of legal science have repeatedly paid attention to the study of the issue of observance of human rights and freedoms within administrative proceedings. Unfortunately, the long history of administrative court proceedings has not resolved the problem of understanding the construction of proper observance and realization of human and civil rights in administrative courts of Ukraine. The article should consider the peculiarities of the construction of observance of human and civil rights in the administrative court procedure of Ukraine, since the problem of its understanding gives rise to

significant difficulties and legal conflicts in practice. The right to respect for human and civil rights in administrative proceedings arises in case of violation of their subjective public rights, freedoms, and legitimate interests in public law relations. Administrative proceedings are endowed with a special legal nature of the subject of its implementation (administrative courts) and a detailed procedural form of its implementation, the highest legal force of administrative court decisions, and the existence of a developed system of guarantees of access to administrative court.

We believe that special attention should be paid to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which is a fundamental source of national law and enshrines fundamental and basic human rights, in particular, in the relationship between public administration bodies and private individuals. The application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is also important in administrative proceedings, allowing courts to make decisions in specific cases based on international and European human rights standards. Unfortunately, there is currently no comprehensive structured study that would set out in detail and systematically the issues related to the formation of the institution of observance of human and civil rights in administrative proceedings in the format of implementation and application of international conventions in modern conditions.

The purpose of the article. The protection of rights and observance of fundamental human and civil rights is the basis of the modern world legal order for all States which, after the Second World War in 1945, proclaimed this in the UN Charter. Since then, the issue of human rights protection has been given special attention in legal instruments of various levels (global and regional). The institution of the need to protect human and civil rights and freedoms from unlawful decisions, actions and omissions of public administration bodies, their officials and employees was the primary reason for the creation of a separate specialized justice system – administrative courts and administrative proceedings. Ensuring a mechanism for the real observance and protection of human rights is the main task of modern democratic states governed by the rule of law. At the same time, the primary place in the human rights system is occupied by the rights that determine the relationship between individuals and public administration bodies, the state, and administrative courts.

By ratifying the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Ukraine has moved closer to creating a homogeneous judicial practice harmonized with the European legal system in similar legal relations. In accordance with constitutional provisions, the Convention and its Protocols are part of the national legislation of Ukraine as a valid international treaty ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine (a source of binding law).

The importance of this study stems from the need to apply international standards of observance of human and civil rights and freedoms in the administrative proceedings of Ukraine. The issues of our study were partially reflected in the works of M. S. Kelman, M. I. Kozyubra, I. L. Borodin, V. K. Gizhevskiy, O. M. Paseniuk, V. H. Perepeliuk, A. O. Selivanov, V. S. Stefaniuk, K. O. Klymenko, L. A. Lut, M. M. Marchenko, O. G. Murashyn, P. M. Rabinovych, O. F. Skakun, S. S. Slyvka, R. B. Topolevsky, Y. P. Bytyak, I. S. Hrytsenko, N. Y. Zadiraka, A. M. Shkolik, and many others. However, the issues relating to theoretical approaches to the application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in administrative proceedings, analysis of the place and role of international standards in the system of observance and protection of human and civil rights by administrative courts, and identification of the impact of international standards on the regulation of administrative and legal relations require substantive scientific elaboration.

Key words: law, human rights, citizen's rights, guarantees of human and citizen's rights, administrative courts, administrative justice, administrative proceedings, judicial proceedings, international standards, international legislative acts, convention, judicial practice, judicial protection, legal system, legal state, procedural form.

Основною метою реформування адміністративного судочинства є створення судової системи та системи державного управління, які б відповідали нормам демократичної правової держави, а також потребам та запитам кожного громадянина, а головне-дотримання прав людини і громадянина в адміністративному судочинстві.

У межах міжнародної правової системи ухвалено чимало кількість конвенцій та інших міжнародних актів, які імплементувалися в національне законодавство (Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, Європейська конвенція про трансграничне телебачення від 9 вересня 1998 року, Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25 січня 1998 року, Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 року, Європейська конвенція про міжнародні наслідки позбавлення права керування автомобілями транспортними засобами від 28 січня 1981 року). Особливої уваги потребує аналіз Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (визначає мінімальний каталог прав людини, є дороговказом забезпечення верховенства права, сприяє відновленню справедливості та правосуддя) та особливості її застосування в адміністративному судочинстві України в контексті дотримання прав і свобод людини та громадянина. Важливим є те, що 21 листопада 1990 року, наша держава взяла на себе зобов'язання приєднатися до міжнародних стандартів у галузі прав людини, створити внутрішньодержавні гарантії їх здійснення, що ґрунтуються на відповідних міжнародно-правових нормах.

Зовнішньополітична діяльність нашої держави спрямована на забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права. З моменту проголошення власної незалежності у 1991 році Україна як приймає участь в ратифікації міжнародних актів законодавства, у розробці міжнародно-правових стандартів прав людини, намагається їх впроваджувати

в діяльність суб'єктів публічної влади та адміністративного судочинства. Зважаючи на обраний шлях демократичного розвитку, зобов'язання України як суб'єкта міжнародного права захищати права людини, роль міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини при здійсненні правосуддя є вкрай важливою.

Конвенція про захист прав і основоположних свобод підписана в Італії (місто Рим) 4 листопада 1950 року урядом 10 держав-членів Ради Європи. На законодавчому рівні 7 липня 1997 року, одночасно з текстом Конвенції, було ратифіковано протоколи № 1, 2, 4, 7, 11. Протокол № 6 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод ратифіковано Законом України від 22 лютого 2000 року № 1484-III «Про ратифікацію Протоколу № 6 до Конвенції про захист прав і основних свобод, який стосується скасування смертної кари, 1983 року». Протокол № 13 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод ратифіковано Законом України від 28 листопада 2002 року № 318-IV «Про ратифікацію Протоколу № 13 до Конвенції про захист прав і основних свобод який стосується скасування смертної кари за будь-яких обставин». Протоколи № 12 та № 14 до Конвенції ратифіковано Законом України від 9 лютого 2006 року № 3435-IV «Про ратифікацію Протоколів № 12 та № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод». Ці протоколи вносять зміни та доповнення до Конвенції й також є частиною національного законодавства України. Варто звернути увагу, що 5 жовтня 2017 року Україна ратифікувала Протокол № 15 та Протокол № 16 до Європейської конвенції. Протокол № 16 до Конвенції набув чинності 1 серпня 2018 р. і надав можливість Верховному Суду звертатися за консультативним висновком до ЄСПЛ щодо тлумачення та застосування Конвенції та протоколів до неї [9].

«Україна, ратифікувавши Конвенцію, започаткувала процес зміни панівної позитивістської парадигми права, що спричинило виникнення в правовій теорії та правозастосуванні необхідного для подальшого розвитку плюралізму. Конвенція, на відміну від інших міжнародних договорів, є «комплексним та складним правовим механізмом

захисту прав людини, який включає власне конвенційні норми, а також рішення Європейської комісії з прав людини та Комітету міністрів Ради Європи, судову практику Європейського суду з прав людини, прецедентне право, загально-визнані принципи та норми міжнародного права, специфічні методи тлумачення Конвенції, наукову доктрину з питань її застосування»... зазначав свого часу Голова Конституційного Суду України С. Шевчук зазначив [8].

С. Головатий відзначив, що «ратифікація Україною Європейської конвенції з прав людини створила нову правову ситуацію в системі захисту прав людини і в Україні» [11, с. 11]. Професор П. М. Рабінович зазначає: «Конвенція докорінно змінила уявлення про допустимі межі втручання у внутрішні справи держав і розповсюдила міжнародно-правове регулювання на деякі області внутрішньодержавних відносин, які раніше перебували під виключним контролем національної влади» [7, с. 14–18].

Схожі думки вітчизняних науковців підтверджують забезпечення функціонування міжнародного акту законодавства як реального механізму та інструменту захисту прав людини. Конвенція відображає європейські стандарти захисту прав людини. Важливе значення мають також протоколи, що вносять зміни та доповнення до Конвенції. Серед найбільш застосовуваних судами протоколів необхідно вказати Перший протокол до Європейської конвенції, ст. 1 якого гарантує право власності. Необхідно також звернути увагу на Протокол № 4, який визначає право на свободу пересування, заборону вислання громадянина, а також колективного вислання іноземців. Це положення містять важливі гарантії щодо свободи пересування в судовому застосуванні [3].

В адміністративному судочинстві застосування ст. 5 Конвенції має місце при розгляді справ про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення за межі території України [4], про оскарження затримання [5], про визначення строку затримання [6] та ін., а стаття 6 Конвенції гарантує право на справедливий суд, справедливий розгляд справи, публічний розгляд справи, розгляд справи впродовж розумного строку, розгляд справи незалежним і безстороннім судом, вирішення й розгляд справи судом, встановленим законом, тощо. Справедливий розгляд справи за ст. 6 Конвенції кореспондує ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, яка визначає завдання адміністративного судочинства щодо справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб. Публічність розгляду справи, гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Для усунення законодавчих прогалин та недоліків правового регулювання в справах про адміністративні правопорушення суди безпосередньо застосовують ст. 6 Конвенції.

Права людини, визначені в статтях 8–11 Конвенції, мають також важливе значення при розгляді та вирішенні адміністративних справ і справ про адміністративні правопорушення, а ст. 13 Конвенції регламентує, що кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Така норма знайшла широке застосування в судочинстві України, адже визначає загальні вимоги щодо необхідності забезпечення ефективного юридичного захисту в національному органі, насамперед йдеться про органи публічної адміністрації, тому ця норма має важливе значення для галузі адміністративного права.

Аналіз практики застосування ст. 14 Конвенції, щодо заборони дискримінації, в адміністративному судочинстві України, насамперед, стосується справ у сфері соціального забезпечення.

Застосовується в практиці судів і ст. 18 Конвенції, яка вказує, що обмеження, дозволені згідно з цією Конвенцією щодо згаданих прав і свобод, не використовуються для інших цілей, ніж ті, для яких вони встановлені. Тобто, ще раз наголошується на недопустимості звуження змісту та обсягу прав людини державою.

У разі, якщо законодавство країни-учасниці Ради Європи передбачає кращі стандарти, ніж у Конвенції, то згідно ст. 53 Конвенції «ніщо в цій Конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує чи унеможливає будь-які права людини та основоположні свободи, які можуть бути визнані на підставі законів будь-якої Високої Договірної Сторони чи будь-якою іншою угодою, стороною якої вона є» [2].

Отже, Конвенція про захист прав і основоположних свобод виступає фундаментальним джерелом адміністративного права, що закріплює основний каталог прав людини, у тому числі, у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації та особами приватного права. Застосування Конвенції про захист прав і основоположних свобод як джерела права та основи для адміністративного судочинства має важливе значення та дозволяє вирішувати справи ґрунтуючись на міжнародних та європейських стандартах прав людини і громадянина.

Водночас застосування національними судами Конвенції про захист прав і основоположних свобод не повинно лише обмежуватися згадкою про ту чи іншу статтю акта законодавства. Це має бути глибокий аналіз застосовуваної норми з урахуванням можливих обмежень відповідних прав і свобод людини. Отже, Конвенція про захист прав і основоположних свобод має досить стисле формулювання відповідних прав людини і для глибшого її розуміння варто звертатися також до практики Європейського суду з прав людини, у якій більш детально тлумачаться її положення. Це, так само, доповнює правове регулювання суспільних відносин, формує цілісну систему джерел адміністративного права.

Висновки. Сформована до теперішнього часу практика адміністративного судочинства, пов'язана з реалізацією міжнародноправових положень та актів національного законодавства сформувала спільні форми взаємодії в контексті дотримання прав людини і громадянина у категоріях закріплення норми міжнародного права в якості юридичного факту виникнення внутрішньодержавних відносин; інтерпретації норми внутрішньодержавного права з урахуванням норм міжнародного права, що є обов'язковими для України; практичного застосування положень міжнародного договору України, що містить інші правила, ніж закон України; реалізації положення міжнародного договору України, що містять правила, аналог яких відсутній в національному праві. Після використання всіх національних засобів правового захисту та розгляду справи національними судами України громадянин, іноземець чи особа без громадянства мають право звернутися в Європейський суд з прав людини.

Практика застосування та захисту судами України в процесі здійснення адміністративного судочинства міжнародно-правових стандартів прав людини є суттєвим фактором розвитку судочинства, спрямованим на зміцнення принципів побудови правової держави і громадянського суспільства. Осмислене застосування адміністративними судами міжнародно-правових норм у сфері захисту прав людини до конкретних обставин створюють основу для визнання міжнародно-правових норм зразковими, одночасно виводить українську судову систему на якісний рівень розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головатий С. Нові можливості щодо захисту прав людини в Україні. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 1999. № 1. С. 11–18.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. / *Верховна Рада України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 18.10.2017).
3. Постанова Оріхівського районного суду Запорізької області від 9 листопада 2017 року. Справа № 323/3028/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70103412> (дата звернення: 04.03.2018).
4. Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 02 березня 2017 р. Справа № 522/4094/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65094365> (дата звернення: 21.12.2017).
5. Постанова Ріпкинського районного суду Чернігівської області від 28 березня 2017 р. Справа № 743/429/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65549309> (дата звернення: 12.01.2018).
6. Постанова Ріпкинського районного суду Чернігівської області від 18 травня 2017 р. Справа № 743/594/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66785705> (дата звернення: 17.01.2018).
7. Рабінович П.М. Механізм забезпечення прав і свобод людини та принципів законності в Україні. *Право України*. 2008. № 6. С. 14–18.
8. Шевчук С. 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*. Рішення. Коментарі. 1999. № 2. С. 221–238.
9. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2014. Вип. 59. С. 185–193.