

Білоус О. В.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ОСОБЛИВОСТІ ТЛУМАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ ПОНЯТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПРИКЛАДІ ПОНЯТТЯ «СУД, ВСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОМ»

FEATURES OF THE INTERPRETATION BY THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS OF THE CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE ON THE EXAMPLE OF THE CONCEPT OF “A COURT ESTABLISHED BY LAW”

Досліджується підхід Європейського суду з прав людини до тлумачення поняття «суд, встановлений законом». Зроблено висновок про послідовність ЄСПЛ у застосуванні еволюційного тлумачення для розширення змісту зазначеного поняття, а також про посилання ЄСПЛ на загальні принципи тлумачення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод під час визначення змісту певних понять. Вказано на логічну помилку, що була допущена ЄСПЛ під час визначення змісту поняття «суд, встановлений законом» у справі «Сокуренко і Стригун проти України», а також на те, що відсутність належного мотивування ЄСПЛ свого рішення не дає зрозуміти логіку, яка була використана судом під час вирішення зазначеної справи.

Ключові слова: ЄСПЛ, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, тлумачення понять адміністративного судочинства, суд, встановлений законом.

Исследуется подход Европейского суда по правам человека к толкованию понятия «суд, установленный законом». Сделан вывод о последовательности ЕСПЧ в применении эволюционного толкования для расширения содержания этого понятия, а также о ссылке ЕСПЧ на общие принципы толкования Конвенции при определении содержания определенных понятий. Указано на логическую ошибку, которая была допущена ЕСПЧ при определении содержания понятия «суд, установленный законом» в деле «Сокуренко и Стригун против Украины», а также на то, что отсутствие надлежащего мотивирования ЕСПЧ своего решения не позволяет понять логику, которая была использована судом при решении указанного дела.

Ключевые слова: ЕСПЧ, Конвенция по защите прав человека и основных свобод, толкование понятий административного судопроизводства, суд, установленный законом.

Having discovered the ECHR's approach to the determination of the meaning of the legal concept "court established by law", it is concluded, that ECHR is consistent with its doctrine of evolutionary development of the meaning of this concept during its practice and is basing its interpretation on the general principals of the Convention interpretation, while establishing a meaning of particular concepts. Furthermore, author states that the ECHR has committed an error in its judgment in the "Sokurenko and Strygun v. Ukraine" case, adducing inexplicable reasoning in support for its decision, which considerably obstructs clear understanding of the ECHR logic applied in this case.

Key words: ECHR, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, interpretation of concepts of administrative legal proceedings, court established by law.

Наближення України до європейського правового співтовариства пов'язане, перш за все, із утвердженням стандартів прав людини. Водночас адміністративне судочинство є тією специфічною складовою частиною національного правосуддя, яка спрямована на утвердження прав людини у правовідносинах із державою. Саме тому утвердження стандартів прав людини в адміністративному судочинстві є найбільш дієвим обмеженням втручання держави в права людини, і саме адміністративним судам належить застосовувати практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), перш за все, зобов'язуючи таким способом державу дотримуватись своїх міжнародних зобов'язань.

Водночас застосування практики ЄСПЛ не може здійснюватися без розуміння логіки, яку застосовує ЄСПЛ під час тлумачення Конвенції. Наприклад, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав та основоположних свобод (далі – Конвенція) та практику

Європейського суду з прав людини як джерело права [1]. При цьому законодавство не обмежує сферу застосування гарантій Конвенції виключно тими з них, що мають матеріальний зміст.

Зазначені положення зобов'язують суди як розуміти зміст правил, відповідно до яких ЄСПЛ тлумачить Конвенцію, так і застосовувати такі правила.

Ба більше, за змістом ч. ч. 1, 2 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [2]. Із зазначеного випливає те, що законодавець поклав на суди обов'язок щодо врахування практики Європейського суду з прав людини під час вирішення судових справ і застосування законодавства України, зокрема під час визначення змісту певних правових положень.

Водночас відповідно до п. 5 ст. 7 КАС України якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України [2].

Осьмисливши вищевикладене, схиляємося до думки про те, що зазначене положення має фундаментальний зміст для визначення судами змісту певних процесуальних понять. Наприклад, деякі поняття адміністративного судочинства (зокрема, поважні причини пропуску процесуальних строків, забезпечення права на справедливий суд, рівність учасників процесу тощо) є оціночними, тобто передбачають широкий розсуд судді під час прийняття рішення.

Водночас Конституція України та принцип верховенства права вимагають від суду дотримання вимоги передбачуваності законодавства, зокрема процесуального, для того, щоб учасники судового процесу могли знати наперед про правові наслідки своєї поведінки та належним чином захистити свої права.

Зазначене дає можливість стверджувати про суперечність між необхідністю суду визначити зміст правових положень відповідно до конкретних обставин справи і наповнити їх конкретним змістом, з одного боку, та вимогою до суду дотримуватись правової визначеності, яка охоплює передбачуваність застосування законодавства, – з іншого.

У цьому контексті вважаємо за необхідне зазначити, що під час тлумачення визначених у законодавстві України понять судам, за загальним правилом, треба дотримуватись визначення понять, наданого законодавцем. У цьому зв'язку треба мати на увазі, що хоча Конвенція є міжнародним договором і має вищу юридичну силу, за КАС України, поняття, які застосовуються в Конвенції та, відповідно, їхні визначення, вироблені Європейським судом із прав людини, є автономними, тобто можуть мати відмінне значення від такого самого поняття, вживаного в положеннях вітчизняного законодавства.

З цього приводу Л.А. Цвігун зазначає, що пошук ЄСПЛ загальноєвропейського стандарту тлумачення окремих правових понять забезпечується своєрідним принципом формування власного – автономного – їх розуміння, і застосовується цей принцип для з'ясування змісту не лише юридичних термінів Конвенції, але й застережень, зроблених державами відповідно до ст. 64 Конвенції. З огляду на багатоманітність правових систем держав-членів Ради Європи ЄСПЛ нерідко доводиться мати справу з великою кількістю правових понять, що не мають єдиного визначення в різних європейських країнах. Це практично унеможливило тлумачення деяких термінів Конвенції відповідно до їхнього буквального значення. За цих умов Суд пішов шляхом пошуку спільногозначенника у розумінні відповідних понять. Причому наявність законодавчого визначення того чи іншого терміна в національному праві держави, що виступає відповідачем у справі, ще не означає, що результат розгляду справи є заздалегідь визначенним [3, с. 533–534].

Зазначена позиція була неодноразово відображеня ЄСПЛ в його рішеннях і прослідовується в межах практики суду.

Водночас підхід ЄСПЛ має дві особливості, які треба мати на увазі:

– ЄСПЛ не з'язаний понятійним апаратом національного законодавства, тобто може надавати поняттям Конвенції зміст, який суперечить змісту цих понять у національному законодавстві;

– національне законодавство, яке має власний самостійний понятійний апарат, що логічно складається в певну систему, може зазнати некоректного тлумачення у разі застосування визначення поняття, яке застосовувалось ЄСПЛ в межах іншої системи норм.

Водночас Л.А. Цвігун влучно зазначає, що національні суди мають право тлумачити, зокрема, поняття, які вживаються в Конвенції в межах її (Конвенції) контексту і мають у цьому сенсі певну гнучкість [3, с. 534].

Зазначені вище особливості дають змогу зробити такі проміжні висновки:

а) поняття, які вживаються в Конвенції, тлумачаться ЄСПЛ в межах контексту Конвенції незалежно від національного законодавства;

б) ЄСПЛ допускає тлумачення національними судами понять Конвенції, зокрема, з урахуванням локальних особливостей, проте в контексті (або в межах загальних правил) Конвенції.

Подальше дослідження спрямуємо на розгляд конкретного поняття адміністративно-процесуального права, які були витлумачені ЄСПЛ, та на підставі аналізу підходу суду до тлумачення змісту відповідного поняття зробимо загальний висновок про особливості механізму тлумачення, що використовується ЄСПЛ.

Аналіз практики ЄСПЛ вказує на те, що одним із найбільш складних в аспекті тлумачення процесуально-правових понять із числа тих, що відображаються в положеннях вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство, є поняття «суд, встановлений законом».

Треба зазначити, що в п. 24 рішення ЄСПЛ у справі «Сокуренко і Стригун проти України» сформовано позицію, яка зводиться до того, що формулювання «суд, встановлений законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. У рішенні у справі «Цанд против Австрії», що згадувалось раніше, Комісія висловила думку, що термін «суд, встановлений законом» у п. 1 ст. 6 передбачає всю організаційну структуру судів, включно з <...> питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів» [4].

Таке застосування поняття «суд, встановлений законом» є однозначно розширеним тлумаченням, оскільки передбачає постановку однієї з ознак установи (порядку її створення) в залежність від законності її діяльності. У зв'язку із цим належить дослідити рішення Європейської комісії з прав людини (далі – Комісія) у справі «Цанд против Австрії» для

визначення того, чим керувалась Комісія, обґрунтовуючи свій підхід до тлумачення цього поняття.

Оглянувши матеріали справи «Цанд против Австрії»? констатуємо те, що у її рамках поняття «суд, встановлений законом» досліджувалось не в контексті процесуальних повноважень суду, а в контексті територіальної юрисдикції суду і належного способу її визначення Міністром юстиції Австрії. Наприклад, Комісія зазначила, що «думки сторін розходяться в питанні, що стосується фактичних меж розсуду Міністра. Як випливає з доводів заявитика, він вважає, що розсуд Міністра охоплює не лише визначення місцезнаходження й округу окремого суду з розгляду трудових спорів, але й вирішення того, чи взагалі повинен існувати суд із розгляду трудових спорів у такій місцевості, як, наприклад, Зальцбург. Неважаючи на те, що сьогодні суди з розгляду трудових спорів є на всій території Федерації (див. речення на початку п. 1 Постанови про виконання), робиться припущення, що все ж є можливість розформування цих судів Міністром на окремих територіях. Якби це було дійсно так, це означало б, що орган виконавчої влади зберігає повноваження вирішувати питання про те, чи підсудні трудові спори в будь-якій місцевості Австрії судам із розгляду трудових спорів або судам загальної юрисдикції» [5].

Отже, у справі, на яку далі посилається ЄСПЛ у своїх рішеннях (зокрема, у справі «Сокуренко і Стригун проти України»), Комісія висловила свою думку у світлі інших питань, а саме повноважень Міністра юстиції Австрії створити та/або ліквідувати суд і таким способом змінити його юрисдикцію. На підтвердження зазначененої думки треба зазначити, що в п. п. 68–69 свого рішення Комісія зазначила, що вислів «суд, встановлений законом», який використовується в п. 1 ст. 6, означає всю організаційну структуру судів, охоплюючи не лише питання, що належать до юрисдикції певних категорій судів, але й створення окремих судів і визначення іхньої місцевої юрисдикції. Тому створення суду з розгляду трудових спорів м. Зальцбург і закріплення за ним певної території на місцевому рівні є тим питанням, що має врегульовуватися законом. Завданням і метою положень п. 1 ст. 6, що вимагає, щоб суди були «встановлені законом», є забезпечення того, щоб судова гілка влади в демократичному суспільстві не залежала від розсуду органів виконавчої влади, а регулювалася законом, що приймається Парламентом. Проте це не означає, що делеговане законодавство є як таке неприйнятним у справах, які стосуються судової гілки влади. П. 1 ст. 6 не вимагає від законодавчого органу врегульовувати кожну деталь у цій сфері шляхом прийняття офіційного акта Парламенту, якщо законодавчий орган встановить хоча б організаційну структуру судової влади [5].

Тобто, вирішуючи справу «Цанд против Австрії», Комісія не вказувала на необхідність діяльності суду в межах процесуальних положень законодавства та не визначала, що суд не може вважатись «судом, встановленим законом» у зв'язку з певними його конкретними рішеннями або в межах конкретних проваджень.

Водночас у справі «Сокуренко і Стригун проти України» ЄСПЛ застосував кардинально інший підхід, пославшись на справу «Коем та інші проти Бельгії», у якій порушувалось питання про діяльність Касаційного кримінального суду Бельгії, який у зв'язку із відсутністю законодавства, яке б регулювало його діяльність, фактично самостійно визначив власні повноваження. Наприклад, у п. 98 рішення ЄСПЛ у справі «Коем та інші проти Бельгії» зазначено, що в країнах, у яких законодавство кодифіковане, організація судової системи не може бути віддана на вирішення судової влади, що водночас не означає позбавлення судів певної гнучкості в частині тлумачення національного законодавства [6].

Тобто ЄСПЛ вказав, що питання повноважень конкретного суду щодо розгляду певної справи та визначення порядку її (справи) розгляду є скоріш питанням організації судової системи, ніж питанням процесуальної діяльності національних судових органів.

Водночас Конвенція не містить положень, які б пряму вказували на можливість такого розширювання тлумачення або взагалі певним чином обмежували б дискреційні повноваження національних судів, тим більше касаційної інстанції, щодо визначення їхньої юрисдикції. У зв'язку із цим належить визначити міркування, на яких ґрунтуються рішення суддів ЄСПЛ змінити тлумачення поняття «суд, встановлений законом» від «суд, який створений відповідно до закону» до «суд, який функціонує відповідно до закону».

Відповідь на зазначене питання можна відшукати у рішенні ЄСПЛ у справі «Коем та інші проти Бельгії». Обґрунтовуючи більш широкий підхід до тлумачення положень Конвенції про суд, встановлений законом, ЄСПЛ керувався такими аргументами та звертав увагу на такі обставини:

а) Конвенція, перш за все, має на меті гарантування не теоретичних або ілюзорних прав, а ефективних і практичних механізмів їхнього захисту; це положення, зокрема, застосовується до права на захист у контексті визначного місця, яке займає право на справедливий суд у демократичному суспільстві (п. 98);

б) суд характеризується, перш за все, відповідно до своєї судової функції, яка полягає у вирішенні певних питань у межах його компетенції згідно із законом і відповідно до процесуальної діяльності у встановленому порядку (п. 99);

в) основною метою процедурних прав є забезпечення захисту підсудного від будь-якого зловживання з боку влади, та у зв'язку із цим у разі відступлення від процедури з найбільшою ймовірністю саме сторона захисту постраждає від відсутності достатньої ясності в процедурних правилах (п. 102);

г) відсутні будь-які сумніви щодо того, що касаційний суд, який відповідно до законодавства Бельгії, був єдиним судом, що мав юрисдикцію щодо пана Коема, був «судом, встановленим законом» (п. 99) [6].

Водночас у п. п. 26–28 рішення ЄСПЛ у справі «Сокуренко і Стригун проти України» викладено більш категоричний і глобальний висновок. Було вказано на те, що згідно зі ст. 111-18 Господарського

процесуального кодексу Верховний Суд, скасувавши постанову Вищого господарського суду, міг або повернути справу на новий розгляд до нижчого суду, або припинити провадження у справі. Натомість він залишив у силі постанову Апеляційного суду, і такі дії не були передбачені Господарським процесуальним кодексом. Не було жодної іншої правової норми, яка б надавала повноваження Верховному Суду ухвалювати такого роду рішення. При цьому, за позицією ЄСПЛ, загальні положення Конституції України, на які посилається Уряд, не могли слугувати достатньою правовою підставою для такої специфічної компетенції, яка не надавалась відповідним законодавством. ЄСПЛ наголосив на тому, що в деяких випадках він визнавав, що найвищий судовий орган, уповноважений тлумачити закон, міг ухвалювати рішення, яке не було чітко визначено законом. Таке застосування закону, однак, мало винятковий характер, і зазначений суд надав чіткі й вірогідні підстави для такого виняткового відступу від застосування своїх визначених повноважень. Проте у цій справі, за твердженням ЄСПЛ, Верховний Суд не надав жодних аргументів щодо прийняття такої постанови, виходячи за межі своїх повноважень шляхом свідомого порушення Господарського процесуального кодексу та ухвалення такого роду рішень, що, як указувалось Урядом, стало звичайною практикою Верховного Суду України. На думку ЄСПЛ, перевищивши свої повноваження, які були чітко викладені в Господарському процесуальному кодексі, Верховний Суд не може вважатися «судом, встановленим законом» у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції щодо оскаржуваного провадження [4].

Аналіз вищевикладених міркувань ЄСПЛ показав, що було додано додатковий критерій до визначення поняття «суд, встановлений законом», а саме – наявність чітких і вірогідних підстав для відступлення судом від меж повноважень, визначених законом. Вважаємо, що ЄСПЛ фактично вказав на те, що суд є встановленим законом у разі відступлення ним від положень законодавства виключно у разі наявності поважних причин щодо прийняття судом такого рішення. Оскільки ЄСПЛ не навів мотивів щодо такого розширення змісту поняття «суд, встановлений законом», то складно визначити, наскільки виправданим було таке розширення.

Водночас відсутність мотивів для розширення тлумачення поняття призводить до того, що під час послідовного аналізу практики ЄСПЛ щодо

тлумачення поняття «суд, встановлений законом» підхід суду є зрозумілим у рішеннях «Цанд проти Австрії» та «Коем та інші проти Бельгії», оскільки ЄСПЛ застосовував фактично один і той самий підхід, дотримувався єдиної логіки і застосовував єдині критерії. Водночас логіка суду в рішенні «Сокуренко і Стригун проти України» є значно менш зрозумілою і дотримується іншого підходу, ніж той, що застосовано ЄСПЛ у справах, на які він послався.

Завершуєчи дослідження особливостей тлумачення Європейським судом із прав людини понять адміністративного судочинства на прикладі поняття «суд, встановлений законом», зазначимо таке:

1. Під час тлумачення поняття «суд, встановлений законом» ЄСПЛ відштовхувався не від лінгвістичного значення термінів і не від значення, яке було або могло бути закладене в досліджуване поняття під час прийняття Конвенції.

2. Натомість ЄСПЛ, здійснюючи тлумачення поняття «суд, встановлений законом», прагнув того, щоб таке тлумачення забезпечувало ефективне застосування Конвенції у світлі обставин конкретної справи, користуючись доктриною еволюційного тлумачення та відштовхуючись від змісту діяльності суду, замість звернення до формальних ознак. Тобто ЄСПЛ зазначив, що судом, встановленим законом, є установа, уповноважена вирішувати юридичні спори. Водночас у рішеннях у справах «Цанд проти Австрії» та «Коем та інші проти Бельгії» йшлося лише про наявність у суду права розглядати конкретний спір для того, щоб визнати такий суд «судом, встановленим законом». У рішенні у справі «Сокуренко і Стригун проти України» ЄСПЛ розширив обсяг вимог до «суду», вказавши, що суд є «встановленим законом» не тільки за наявності в нього повноважень розглядати справу, але й виключно за умови наявності у нього повноважень прийняти конкретне рішення у справі, не навівши посилання на правила тлумачення, які призвели до такого висновку.

3. Відсутність ясності щодо причини зміни підходу до тлумачення поняття «суд, встановлений законом», яку здійснив ЄСПЛ у справі «Сокуренко і Стригун проти України», вказує на те, що у разі визначення змісту певного поняття суду належить чітко виокремити, який зміст поняття застосовувався ним раніше, чому суд вважає такий підхід неприйнятним та яким саме чином належить у майбутньому розуміти досліджуване поняття.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Дата оновлення: 16 жовтня 2018 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Дата оновлення: 7 червня 2018 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/paran9579#n9579>.
3. Л.А. Цвігун: Принципи тлумачення права Європейським судом з прав людини // Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 62. С. 529-536.
4. Сокуренко і Стригун проти України, заяви № 29458/04 та 29465/04, Рішення Європейського суду з прав людини від 20 липня 2006 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_115.
5. Лео Цанд проти Австрії, заява № 7360/76, Доповідь Європейської комісії з прав людини від 12 жовтня 1978 року. 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).
6. Коем та інші проти Бельгії, заяви № 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96, Рішення Європейського суду з прав людини за від 22 червня 2000 року. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=255>.