

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ У МУЛЬТИРІВНЕВОМУ ВРЯДУВАННІ КРАЇН-ЧЛЕНІВ РАДИ ЄВРОПИ: КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ, НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА НОВІ СУДОВІ ОКРУГИ В УКРАЇНІ

Курілов Ю. Ю.

ВСТУП

Актуальність даного дослідження сформована в контексті обмежень прав людини та громадянина в Україні в умовах війни, а відповідно й переходу від “старої” української демократії до нових форм врядування. Метою дослідження є виявлення перспективних (нових) форм демократії в контексті судового захисту свого права громадянами, в тому числі й в Європейському Суді з прав людини, а також методологічної підготовки до нових форм врядування в Україні в контексті європейського вектору розвитку та відповідності основним демократичним цінностям Європи через якісно нові прояви демократичного врядування в подальшому.

Основним предметом дослідження даної роботи є централізуючий та уніфікуючий вплив рішень ЄСПЛ на діяльність органів державної влади в мультирівневому врядуванні Європи, зокрема, в Україні. Значним чином аналізується втілення рішень ЄСПЛ щодо “належного врядування” в діяльності органів публічної адміністрації, принципу, який першочергово є вкрай важливим для інтеграції України до складу ЄС. Додатково аналізуються та пропонуються вдосконалення розробки автора щодо устрою районних, обласних (апеляційних та окружних) округів (дистриктів) та регіонів (земель) на основі концепції багаторівневого врядування та потенціалу повноцінного впровадження цього принципу в Україні на основі європейської Номенклатури NUTS щодо рівнів територіального поділу. Методами дослідження є структурний підхід та формально-юридичний метод.

Важливі аспекти питань принципу належного врядування, охорони прав і свобод людини, в тому числі в розрізі адміністративно-правових відносин, неодноразово висвітлювалися у працях таких українських вчених, як Бесага І., Гудима Д., Головатий С., Рабінович П., Рабінович С., Радишевська О. Також теоретико-методологічним базисом даного дослідження є роботи відомих вчених щодо загальної ролі судового прецеденту як джерела права в Україні, таких як, Бесяевич В., Гук П., Гураленко Н., Дрішлюк А., Єгоров М., Луць Л., Малишев Б., Марченко М., Мкртумян А., Сірий М., Шевчук С. та інші.

Загалом на думку автора судова влада в Україні найбільше втілює в собі такі європейські принципи врядування, як належне врядування через знання закону, багаторівневе управління через стадійність судового захисту, “публічність” – через диспозитивність судового процесу, кадрову децентралізованість через орієнтованість роботи судів згідно визначеної мети і завдань їх діяльності (навантаження), а також наявності суддівського самоврядування.

Автор неодноразово аналізував систему європейського самоврядування України та європейських країн й пропонував відповідні таблиці та карти стосовно розвитку інституту місцевого, субрегіонального, регіонального самоврядування та інших владних організацій загалом. Дане дослідження не є виключенням. Питання, що були виокремлені раніше, розглядаються в цьому дослідженні крізь призму формування таких органів влади, як суди, що доводить доречність картографічного моделювання територіального поділу на судові округи, області та регіони.

1. Засади діяльності ЄСПЛ та вага його рішень в Україні

Як відомо, Україна є частиною континентальної правової системи, в якій основним джерелом права є закон. Судові рішення в такій системі не є нормативними актами національного права. В той же час прецедент є англійським стандартом правозастосування, а кодифіковані норми відносяться до континентальної правової системи.

На думку Марченко А. А., – “зазвичай під судовим прецедентом розуміють судові рішення у конкретній справі, що використовується при вирішенні аналогічних справ, обставини яких будуть подібні за всіма параметрами. Таким чином судовий прецедент – це рішення в конкретній справі, яке допомагає іншим суддям приймати рішення в майбутньому по аналогічній категорії справ. Це найпростіше розуміння судового прецеденту, яке застосовується також при характеристиці судової та адміністративної практики”¹.

Поряд із цілями забезпечення єдності судової практики для української правової системи вкрай необхідно щоб рішення нижчих судових інстанцій узгоджувалися з позиціями Верховного Суду в аналогічних справах. Тобто, останні є такими, що володіють прецедентним характером з огляду на вирішення спорів за своєю аналогією². Хоча Закон України “Про судоустрій та статус суддів” передбачає, що висновки Верховного Суду не є обов'язковими для судів нижчих інстанцій, проте, є обов'язковими в застосуванні для органів

¹ Марченко А. А. Поняття судового прецеденту та його місце у правовій системі України. Митна справа. 2013. №1. С. 26-32.

² Марченко А. А. Поняття судового прецеденту та його місце у правовій системі України. Митна справа. 2013. №1. С. 26-32.

державної влади, які використовують відповідний законодавчий акт, щодо норм якого висловився Верховний Суд.

Дискусія про нові форми демократичного управління та виклики, з якими стикаються традиційні форми врядування у європейському просторі, не нехтує роллю такого неполітичного органу, як Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ). В останнє десятиліття прецедентні рішення ЄСПЛ все більше охоплювали суперечки конституційного значення, які впливають на демократичне функціонування державних інститутів країн-членів Ради Європи.

Подача заяв до ЄСПЛ дозволила індивідам та групам по всій Європі здолати звичайні національні судові процедури, які виявилися неефективними, незаконними або непридатними для вирішення чутливих для громадян питань. Мета подачі заяв до ЄСПЛ полягає в отриманні від Суду з прав людини рішення, які можна нав'язати «згори» національним урядам визначених юрисдикцій, створюючи судовий прецедент для застосування в аналогічних справах, що свідчить про певну нездатність національних демократичних інституцій своєчасно опікуватися законними вимогами своїх громадян.

Щодо національного законодавства, першочергово слід зазначити, що Конституцією України (стаття 9) визначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а отже й джерелом права в Україні. В той же час, Європейська Конвенція з прав людини була ратифікована Україною 17 липня 1997 року та набула чинності для України 11 вересня 1997 року. Таким чином, Конвенція стала частиною національного законодавства і підлягає застосуванню.

Зазначене кореспондує і з процесуальними кодексами, які дублюють вищезазначену норму Конституції. Для прикладу, в ч. 2. ст 1. КПК України зазначено, що кримінальне процесуальне законодавство, окрім положень Конституції, Кримінального процесуального кодексу та інших законів включає в себе й міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, тобто, і Європейську Конвенцію з прав людини.

Кодекс адміністративного судочинства України також містить посилання в ч. 2. ст. 8 Кодексу, – “що Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини”.

Як прийнято вважати, окремо рішення ЄСПЛ не є джерелом права в Україні, але у поєднанні з нормами Конвенції з прав людини вітчизняні суди застосовують їх на практиці. Така норма закріплена в Законі України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” (стаття 17).

ЄСПЛ функціонує на постійній основі. В склад Суду входить 46 суддів, що обираються Парламентською асамблеєю Ради Європи

(ПАСЄ) від кожної держави-члена і беруть особисту участь у розгляді справ Судом. В свою чергу рішення ЄСПЛ також не є суто прецедентними. В своїх рішеннях ЄСПЛ ставить питання та відповідає на них у процесі тлумачення Конвенції. Основними питаннями, яким займається дане дослідження, є – чи може недемократично обраний міжнародний судовий орган – ЄСПЛ, задавати юридичний тон діяльності демократично обраним органам влади, які діють в багаторівневій площині, країн-членів Ради Європи? Та наскільки централізуючим є цей вплив? На думку дослідника очевидно, що прецеденти ЄСПЛ мають уніфікуючий характер та є ефективнішими в питанні уніфікації застосування права, ніж кодифіковані норми, які в ході розгляду сторонами судового процесу тлумачаться неоднаково, допоки національний суд не дійде кінцевого висновку щодо застосування норм права.

З іншого боку, поряд із ЄСПЛ, в Європі функціонує Європейський Суд Справедливості (далі – Суд ЄС). Рішення Суду ЄС належить розцінювати як таке, що дозволяє встановити зміст положень актів законодавства Європейського Союзу. Подібно до практики застосування рішень ЄСПЛ, врахуванню підлягають принципи, що впливають із його рішень щодо подібних питань, навіть якщо вони стосуються інших держав. Відповідь на можливість застосування висновків Суду ЄС в Україні було надано Великою Палатою Верховного Суду у постанові від 03.08.2022 у справі № 910/9627/20.

Також відповідно до постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя» від 19 грудня 2014 року № 13 у разі виникнення труднощів із застосуванням міжнародних договорів України суди при здійсненні правосуддя можуть використовувати акти та рішення міжнародних організацій, спеціалізованих органів, які мають повноваження щодо тлумачення відповідних міжнародних договорів або врегулювання спорів щодо їх тлумачення.

Відповідно до ст. 9 Конституції України, окремої уваги як міжнародний договір заслуговує Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка набула чинності 1 вересня 2017 року. Угода про асоціацію відтворює поглиблені відносини між сторонами, що зумовлює врахування позицій Суду ЄС у процесі імплементації Угоди.

Загалом Європейський Союз можна розглядати як певного роду демократичну, розгалужену та багаторівневу систему врядування. Наприклад, взаємовідносини, які встановлюють договори ЄС, між Судом ЄС та національними юрисдикціями, не є ієрархічними, хоча рішення Суду ЄС, що тлумачать право цієї організації, є обов'язковими. Доступ до Суду ЄС є відносно вузьким, оскільки він обмежений виключно інституційними гравцями (національними судами,

державами, інституціями ЄС тощо). Суд ЄС здебільшого виступає як орган, який діє в межах закритої інституційної системи з обмеженим доступом до широкого суспільства.

Зазначені в Угоді про асоціацію ЄС з Україною положення свідчать, що можна виокремити принаймні три напрямки, в яких для правового порядку України необхідним є застосування практики Суду ЄС. Це такі сфери, як захист інтелектуальної власності, правила конкуренції на ринку в сфері запровадження механізму контролю та моніторингу за державною допомогою суб'єктам господарювання, державні закупівлі. На сьогодні відносини України з ЄС значно поглибились і вже йде мова про повноцінне членство України в Союзі. 17 червня 2022 року Європейська комісія рекомендувала Європейській раді надати Україні статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, а вже 23 червня 2022 року під час саміту лідерів країн ЄС Україна отримала статус кандидатів на членство у ЄС.

Кажучи про практику Суду ЄС слід зазначити, що цей Суд являє собою міжнародну судову установу, практика якої має принципове значення для розвитку правопорядку в ЄС. На національні суди країн-членів ЄС покладено завдання щоденного застосування законодавства ЄС відповідно до принципів верховенства, прямої дії та відповідальності членів Союзу за дотримання права ЄС.

В той же час ЄСПЛ, розглядаючи індивідуальні скарги, розвиває положення Конвенції з прав людини, які повинні тлумачитися в однаковому вимірі всіма державами-членами Ради Європи. Така особливість “однакового тлумачення” дозволяє посилається на рішення ЄСПЛ у розгляді індивідуальних скарг (позовів) національними судами. Внесок ЄСПЛ у багаторівневе управління Європи та країн-членів Ради Європи важко переоцінити, особливо якщо враховувати структуру Європейського Союзу та ширший європейський континент.

Судові рішення ЄСПЛ суттєво сприяють формуванню інституцій та зміцненню плюралістичного середовища, що існує поза межами діяльності урядів, але їхня роль у вирішенні спорів та конфліктів між окремими особами та юридичними особами, а також між громадянами та державою, також є фундаментальною у впровадженні та орієнтуванні національних політик.

Принцип верховенства права вимагає незалежності судової влади від політичної – незалежність суду є певною мірою сенсом існування судів в демократичних суспільствах. З цієї точки зору, судова влада є найочевиднішим кандидатом на роль агентства зі спрямування управління без і поза межами уряду – хоча й від імені закону.

Європейський суд з прав людини має широку юрисдикцію за предметом розгляду і відповідну територіальну підсудність, що поширюється на територію держав, які є членами Ради Європи, на основі Європейської конвенції з прав людини 1950 року та її протоколів. Значну

судову практику, яка бере свій початок з 1960-х років, і прямий доступ фізичних осіб до процедури подання скарг, згідно з принципом субсидіарності, дозволяє фізичним особам звертатися до ЄСПЛ після вичерпання всіх правових засобів на національних рівнях. Рішення ЄСПЛ є обов'язковими лише щодо конкретної справи, але наприклад практика винесення “пілотних рішень” (рішень, які встановлюють правило, що застосовується до необмеженої кількості “подібних справ”) та обмеження щодо невиконання рішень, введений Протоколом № XIV, підвищили опосередкований вплив ЄСПЛ на національне законодавство та адміністративні процедури. ЄСПЛ тлумачить норми Конвенції з прав людини еволюційно та динамічно, що значною мірою вплинуло на публічне та приватне право країн-членів Ради Європи. Також Протокол № XIV надав Комітету міністрів Ради Європи повноваження запитувати Суд про тлумачення його власного рішення у разі виникнення суперечки, що перешкоджає його виконанню.

Стаття 46 Європейської Конвенції з прав людини – Обов'язковість та виконання судових рішень.

«1. Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточне рішення Суду в будь-якому випадку сторонами якого вони є.

2. Остаточне рішення Суду передається до Комітету міністрів, який контролює його виконання.

3. Якщо Комітет міністрів вважає, що нагляд за виконанням остаточного рішення перешкоджає проблема тлумачення рішення, він може передати справу до суду щодо вирішення питання його тлумачення. Рішення про таке направлення вимагає більшості з двох голосів третини представників, які мають право входити в комітет.

4. Якщо Комітет міністрів вважає, що Висока Договірна Сторона відмовляється дотримуватися остаточного рішення у справі, стороною в якій вона є, вона може після офіційного повідомлення цієї Сторони прийняти більшістю двох третин голосів представників, які мають право засідати у Комітеті, передати питання до Суду про те, чи ця Сторона виконала своє зобов'язання за пунктом 1 статті.

5. Якщо Суд виявляє порушення пункту 1, він передає справу до Комітету міністрів для розгляду заходів, які необхідно вжити. Якщо Суд не встановить порушення пункту 1, він має передати справу до Комітету міністрів, який закриває розгляд справи.”³.

2. Предтечі та розв'язання проблеми обмеження прав людини та громадянина в Україні

24 лютого 2022 року вийшов Указ Президента України № 64 «Про введення воєнного стану», а також було ухвалено Закон про його затвердження. В акті глави держави було надано перелік прав і свобод

³ 1, с. 6

людини, висвітлених в Конституції України (далі – Конституція), які обмежуються, а саме (ст. ст. 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53).

Від 28 лютого 2022 року Україною було надіслано наявний обсяг обмежень Генеральному секретарю ООН. Генеральному секретарю повідомили, що згідно статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть запроваджувати та здійснювати певні заходи, що пов'язані із відступом від зобов'язань за ст. ст. 3, 8 (п. 3), 9, 12, 13, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі – Пакт) та ст. ст. 4 (п. 3), 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, ст. 1, 2 Додаткового протоколу, ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція).

Перелік прав у статтях Конституції, Пакту та Конвенції, які було обмежено:

1) Стаття 30: “Кожному гарантується недоторканність житла. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду”. Відмова від зобов'язань за ст. 17 Пакту та ст. 8 Конвенції.

2) Стаття 31: “Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції”. Відмова за ст. ст. 19-20 Пакту та ст. 10 Конвенції.

3) Стаття 32: “Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”, – ст. 17 Пакту, ст. 8 Конвенції.

4) Стаття 33: “Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну”. Обмеження цього права вимагає відмови від зобов'язань за ст. ст. 12 – 13 Пакту, ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції.

5) Стаття 34: “Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір” – ст. 19 Пакту, ст. ст. 9 – 10 Конвенції.

6) Стаття 38: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів

місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування”. Відмова за ст. 25 Пакту та ст. 3 Додаткового протоколу до Конвенції.

7) Стаття 39: “Громадяни 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 – ст. 21 Пакту, ст. 11 Конвенції.

8) Стаття 41: “Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним”. Обмеженням є відмова від зобов’язань за ст. 25 Пакту та ст. 1 Додаткового протоколу до Конвенції.

9) Стаття 42: “Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом” – ст. 17 Пакту та ст. 1 Додаткового протоколу до Конвенції.

10) Стаття 43: “Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується” – ст. ст. 22, 25 Пакту, та статтею 14 Конвенції.

11) Стаття 44: “Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів – відмова від зобов’язань за ст.ст. 21, 22 Пакту та ст. 11 Конвенції.

12) Стаття 53: “Кожен має право на освіту” – ст.ст. 24, 25 Пакту, ст. 2 Додаткового протоколу до Конвенції.

Відступ держав від зобов’язань за міжнародними договорами під час надзвичайної ситуації – війни, іншої суспільної небезпеки, передбачений як Пактом (ст. 4), так і Конвенцією (ст. 15). Разом із тим, серед цих винятків є виключення. Окрім процедурних аспектів, є закріпленою принципова неможливість тяжких порушень основних прав людини, таких як право на життя, право не бути підданим катуванню, нелюдському поведінню або покаранню, що принижує гідність, право не утримуватися в рабстві або підневільному стані, право не притягуватися до кримінальної відповідальності за принципом зворотної сили.

Від 04 квітня 2024 року Україна через представника в своєму повідомленні відступила від частини обмежень прав людини, а саме, відкликання відступу від прав, передбачених 3, частини 3 статті 8, статей 9, 13, 20, 22, 24, 26, 27 Пакту та пункту 3 статті 4, статей 9, 13, 14, 16 Конвенції. Тобто, Уряд скасував раніше заявлений відступ від деяких прав.

В той же час це не створило значних наслідків, оскільки залишилися обмеженими такі права людини, від яких заборонено відступати навіть під час воєнного стану, а саме – заборона дискримінації, заборона

примусової праці, право на свободу думки, совісті та релігії, право на ефективний засіб правового захисту. Поряд із цим, як відомо із джерел масової інформації, на сьогодні в ЄСПЛ знаходяться не вирішеними велика кількість заяв громадян України щодо порушення державними органами України таких прав людини, як право на життя, свободу пересування тощо. Тлумачення та висновки, які віднайде ЄСПЛ з приводу цих заяв, стануть впливовим інструментом захисту своїх прав громадянами в Україні в умовах воєнного стану.

3. Роль ЄСПЛ у мультирівневому врядуванні Європи

У дослідженні було визначено, що Європейський суд з прав людини надав скажникам можливість подолати або певною мірою обійти звичайні процедури прийняття рішень та формування політики в національних державах, привертаючи увагу як внутрішніх, так і міжнародних правових та політичних суб'єктів до питань, які національні та міжнародні суди не змогли належним чином розглянути. У цьому контексті ЄСПЛ виконує особливу функцію щодо багаторівневого врядування, яку можна охарактеризувати за трьома пунктами: а) рішення Суду видаються не політичним органом, які де-факто впливають на політичний дискурс на національних рівнях; б) справи, що привернули увагу широкої громадськості, стосуються питань, які на національному рівні отримали лише обмежену увагу з боку національних інститутів держав-членів; в) справа висвітлює проблеми дотримання або виконання прав людини, які внутрішні інституційні суб'єкти не змогли вирішити.

У всіх цих ситуаціях можна вважати, що ЄСПЛ є важливим складником загальної системи багаторівневого управління в Європі. До ЄСПЛ часто звертаються окремі особи та групи, які на національному рівні стикаються з тим, що їх позови залишалися нерозв'язаними або відхилені. Звернення, подані до ЄСПЛ, надали жертвам грубих порушень прав людини в Європі можливість ефективно висловити свою позицію та домогтися розгляду, тоді як будь-які спроби отримати правосуддя на національному рівні були зірвані або повністю провалилися.

Деякі подальші приклади позитивної ролі ЄСПЛ у схемі багаторівневого врядування Європи виходять із судової практики щодо питань, які є суперечливими та чутливими не тому, що уряди зацікавлені в запобіганні будь-яким дебатам і блокуванні будь-яких реформ (як у випадках, коли права людини зневажаються, ігноруються або навмисно порушуються політиками), а тому, що як уряд, так і суспільство ще не змогли розробити відповідний підхід до невизначеної ситуації.

Реальна проблема виникає, коли мова йде про еволюційну інтерпретацію та прогресивну роль, яку ЄСПЛ може відігравати у контексті багаторівневого врядування, коли судочинства ЄСПЛ

потребують окремі особи та активні групи для вирішення питань, пов'язаних з правами людини, які є явно непопулярними на національному рівні або, навпаки, занадто популярні в державах-членах, хоча і суперечать ортодоксії прав людини.

Національні держави дійсно можуть приймати закони, які, хоча й явно суперечать деяким стандартам прав людини, але мають широку підтримку в суспільстві. Щоб висловити це в контексті багаторівневого врядування – чи створює це рішення конфлікт між міжнародним правом, з одного боку, та національною демократією, з іншого? Чи могли б противники закону, підтримуваного більшістю в парламенті та в суспільстві, досягти через ЄСПЛ того, чого вони не досягли через демократичну процедуру у своїй країні?

4. Рішення ЄСПЛ у сфері належного врядування та їх вплив на діяльність органів державної влади в Україні

Проблема дотримання та сприяння правам людини органами публічної адміністрації та їх службовцями є вагомим та ключовим питанням, яке перед собою ставить держава в контексті європейської інтеграції та реалізації Закону України “Про адміністративну процедуру”. Загалом належне врядування кореспондує з такими принципами, як верховенство права та законність, підзвітність, прозорість, співучасть, об’єктивність, неупередженість, а також демократизм та інституційність⁴.

Першоджерельно принцип “належного врядування” було закріплено в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 щодо належного врядування від 20 червня 2007 року, який неодноразово був предметом аналізу ЄСПЛ в контексті динамічного тлумачення статей Конвенції⁵.

Загалом принцип «належного врядування» вивчається в теоретичних напрацюваннях європейських вчених-правників, в розвиткових програмах ООН або програм діяльності Європейської Комісії, а також рішеннях ЄСПЛ та постановках Верховного Суду⁶.

За основу в дослідженні взято правову позицію, сформовану ЄСПЛ у справі “Rysovskyy v. Ukraine” (“Рисовський проти України”) від 20 жовтня 2011 року, в якій Суд встановив порушення положень статей 6, 13, 1 Протоколу 1 Конвенції, динамічно розтлумачивши концепцію належного врядування, а саме, про те, що органи публічної адміністрації

⁴ Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. Юридична Україна. 2019. №12. С. 56-58.

⁵ Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. Юридична Україна. 2019. №12. С. 56-58.

⁶ Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. Юридична Україна. 2019. №12. С. 56-58.

повинні дотримуватися принципів, які передбачають, що коли мова йде про питання загального інтересу, то суб'єкти публічної влади повинні діяти вчасно та в належний спосіб. Ризик помилки публічного органу влади покладається на державу. Така помилка не може виправлятися за рахунок особи, яку вона стосується. Тому принцип належного врядування може не тільки покладати на публічні органи влади обов'язок діяти невідкладно й законно, виправляючи помилку, а й як наслідок, виплачувати особі компенсацію за таку помилку. Додатково на публічні органи влади покладено обов'язок впровадити внутрішні процедури, що посилять прозорість та ясність у функціонуванні, мінімізують ризик помилок і сприяють правовій визначеності у цивільних правовідносинах, що зачіпають майнові інтереси. Також принцип “належного врядування” повинен сприяти публічним органам влади виправляти випадкові помилки, а також ті, причиною яких є власна недбалість. Інші позиції були б рівнозначні санкціонуванню неналежного розподілу обмежених публічних ресурсів, що саме по собі суперечить загальним інтересам. Потреба виправити попередню “помилку” не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій публічного органу влади. Іншими словами, публічні органи влади, що не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків. Ризик будь-якої помилки публічного органу влади повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися коштом осіб, яких вони стосуються⁷. Зазначене рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04), прийняте 20 жовтня 2011 року та набуло статусу остаточного від 20 січня 2012 року.

Принцип належного врядування, що був сформований Радою Європи та динамічно розтлумачений ЄСПЛ, також застосовуються в практиці Верховного Суду, зокрема, Великої Палати Верховного Суду (в постановках від 18.04.2018 у справі № 911/916/17; від 10.10.2018 у справі № 909/1046/16; від 10.07.2018 у справі № 905/2567/17; від 12.04.2018 у справі № 914/802/17; від 22.02.2018 у справі № 34/3-8/160; від 29.03.2018 у справі № 7/163; від 29.05.2018 у справі № 910/4019/17; від 10.04.2018 у справі № 7/188; від 14.03.2018 у справі № 912/4254/16 тощо), Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (в постановках від 19.04.2019 у справі № 2а-2604/06, від 19.11.2019 у справі

⁷ Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. Юридична Україна. 2019. №12. С. 56-58.

№ 441/1043/16-а, від 31.07.2019 у справі № 488/2161/15-а, від 11.12.2018 у справі № 820/2160/17, від 10.12.2018 у справі № 804/2552/15 тощо)⁸.

Слід зазначити, що імперативність дотримання суб'єктами публічної адміністрації принципу належного врядування також відповідає юридичній позиції Конституційного Суду України, сформованій у Рішенні від 16.04.2009 у справі № 7-рп/2009 за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46 частин 1, 10 ст. 59 Закону України № 280/97-ВР (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Суд вирішив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити зміни до них та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Проте вони не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити зміни до них, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення⁹.

5. Етноперспектива судових округів України крізь призму етнографічного (етнонаціонального) підходу

Основами та відмінностями французької та іспанської адміністративно-територіальних моделей є такі конфігурації влади. У Франції: центр – регіони – апеляційні округи – департаменти – судові округи – муніципалітети. В Іспанії: центр – автономні регіони – провінції – судові округи – муніципалітети.

Принципи, які застосовані в адміністративно-територіальній будові Франції та Іспанії, запозичено та відтворено у наступних картах України в аспекті етноадміністративної діяльності та розбудови етноеконіміки, сталого розмежування судової, виконавчої, законодавчої влад та місцевого й регіонального самоврядування в умовах прогресивних течій організації влади та адміністрування в Європейському Союзі.

⁸ Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. Юридична Україна. 2019. №12. С. 56-58.

⁹ Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. Юридична Україна. 2019. №12. С. 56-58.

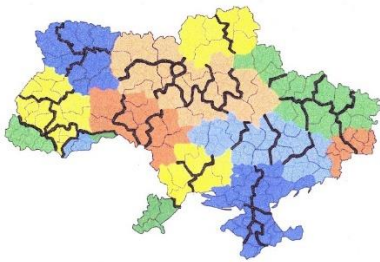


Рис. 1. Апеляційні, окружні дистрикти



Рис. 2. Історичні регіони та райони

ВИСНОВОК

У цій статті стверджується, що багаторівневе врядування має судовий вимір і що в європейському контексті найцікавішою судовою установою для аналізу є Європейський Суд з прав людини (ЄСПЛ).

Уряди мають очевидний інтерес щодо рішень ЄСПЛ, оскільки його постанови можуть мати непрямі наслідки в політичній сфері та правовому контексті. Судді ЄСПЛ в дійсності зазнають впливу своїх національних урядів. Також недержавні актори (правозахисні групи, захисники прав людини, транснаціональні активісти тощо) мають сильний вплив на національні уряди через ЄСПЛ.

Таким чином, ЄСПЛ відіграє значну роль у процесі багаторівневого та інституційного врядування, забезпечуючи механізми захисту прав людини, що виходить за межі національних юрисдикцій та створює нові правові стандарти в європейському просторі.

Принцип належного врядування є основою діяльності національних органів публічної адміністрації в Європі. Імплементация цього принципу в українське адміністративне законодавство через прийнятий Закон України “Про адміністративну процедуру” та формування єдиної судової практики окружних адміністративних судів буде сприяти утвердженню демократичності та верховенства права в Україні, відповідальності публічної адміністрації перед людиною за ефективне втілення своїх завдань і виконання функцій в публічно-правовій сфері, зокрема, дотримання прав заявників.

Щодо організації влади на основі нових судових округів та дистриктів слід зазначити, що територіальну юрисдикцію місцевих судів не слід укрупнювати до рівня нових районів, оскільки це значно віддалить судову владу від громадян, обмежить доступ до судочинства та створить перешкоди у здійсненні правосуддя на визначених територіях. Автор вже аналізував дану проблему у попередніх роботах, аналізуючи французьку та іспанську адміністративно-територіальні системи місцевих судів та наводив до прикладу відповідні карти, в яких

серед територій районів та громад в Іспанії та Франції було виокремлено проміжний між ними рівень, а саме, рівень судових округів місцевих судів.

Таким чином, оптимальне укрупнення судових округів для судів першої інстанції в Україні, згідно європейського досвіду, є можливим, але до певної територіальної міри. Оптимальна кількість судових округів судів першої інстанції в Україні могла б становити 300 – 350 округів або по три судові округи на кожний район, як за аналогією вже було визначено на прикладі французької та іспанської адміністративної системи. В той же час кількість апеляційних, обласних, окружних дистриктів могла б становити 42 області, регіонів – у кількості 13.

АНОТАЦІЯ

Проблематика роботи визначена через недостатність та неповноту досліджень в напрямках впливу рішень Європейського Суду з прав людини на багаторівневу структуру влади Європи, зокрема й України. Починаючи з 90-х років основним трендом правозахисних груп, які плекали європейську інтеграцію в Україні, було “належне врядування”. В той же час для європейських структур влади та адміністрування поряд із “належним врядуванням” характерна багаторівневність, яка не повною мірою була врахована українськими розробниками законодавства щодо виконавчих органів влади, а сьогодні й явно нехтується в процесі реформ українських публічних органів влади, що не сприяє поглибленню євроінтеграційних процесів у сфері публічного врядування. Через війну українські інституції та їх публічні службовці стали більшими партнерами ЄС, але поглиблення демократизації управління в інститутах влади так і не відбулося. Тому, в даному дослідженні аналізуються такі питання, які стануть вкрай актуальними для України в ході вступу в Європейський Союз, а також формуванні для України свого виключного шляху становлення як демократичної європейської держави, яка дотримується прав людини. Робота пропонує нові доробки у сфері адміністративно-територіальних моделей влади згідно демократичних реалій ЄС.

Література:

1. European court of Human Rights. Guide on Article 46 of the European Convention on Human Rights. Binding force and execution of judgments / Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/court-6431073-v12-case-law-guide-article-46-gts-english-update-29-02-2/1680b20478>
2. Art. 267. Charter of Fundamental Rights of the European Union: Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.
4. Марченко А. А. Поняття судового прецеденту та його місце у правовій системі України. Митна справа. 2013. №1. С. 26-32.
5. Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. Юридична Україна. 2019. №12. С. 56-58.
6. Стовба О. В. Принцип “належного урядування”: практика Європейського Суду з прав людини. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. №2. С. 308-311.

Information about the author:

Kurilov Iuri Iuriiiovych,

Philosophy Doctor in Public administration,

Master of International and European Union law

Dnipro, Ukraine

ORCID: 0000-0002-3463-455X