

УДК 342. 92

Г. В. Медвідчук

## АНАЛІЗ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН НА ПРИКЛАДІ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ

**Постановка проблеми.** Сутність адміністративно-правових відносин все частіше стає предметом досліджень, оскільки визначивши ті чи інші відносини адміністративними, можливо зрозуміти, яке законодавство регулює відносини, які є способи захисту в разі порушення прав у відповідних правовідносинах.

Оскільки в Україні довгий час адміністративне право взагалі не розвивалось або відрізнялось від сучасного розуміння, необхідно створювати модель, за якою головною функцією адміністративного права буде забезпечення та додержання прав і свобод органами публічної адміністрації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правової природи адміністративних відносин досліджували такі науковці: В.Б. Авер'янов, Ю.М. Козлов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломoeць, В.М. Панов та ін.

**Метою статті** є розкриття сутності адміністративно-правових відносин на прикладі рішень Європейського суду із прав людини. Відповідно до мети у статті вирішуються такі завдання: характеристика рішень Європейського суду із прав людини, їх аналіз із погляду основних ознак адміністративно-правових відносин, виявлення основних проблемних питань розуміння адміністративно-правових відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Якщо українськими науковцями буде визначено сутність адміністративно-правових відносин, їх види, суб'єкти, критерії розмежування адміністративно-правових відносин з іншими видами публічно-правових та приватноправових відносин, якщо буде досягнута єдина позиція стосовно зазначених питань, то будуть заповнені прогалини, а також вирішені проблемні питання як у доктрині адміністративного права, так і на практиці вирішення спорів.

Зародження громадянського суспільства спричинило виникнення питань щодо зв'язків держави із громадянами. Якщо така співпраця займає основне місце у діяльності, функціонуванні держави, то й рівень демократії у суспільстві високий. Конституція України так і визначає: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1, с. 3]. Саме тому органи публічної адміністрації повинні спрямовувати свою діяльність на ефективний захист і додержання прав та свобод людини, що визнається Конституцією України як найвищою соціальною цінністю. Переосмислення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень як органів, що здійснюють сервісно-публічні функції, а не лише

функції управління, допоможе більше наблизитись до моделі демократичного суспільства.

Зміст адміністративно-правових відносин можливо розглянути та дослідити через призму аналізу рішень Європейського суду із прав людини. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду із прав людини» рішення є обов'язковим для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [2]. Частина 1 ст. 46 Конвенції передбачає, що високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами [3].

Проаналізувавши рішення Європейського суду із прав людини проти України, можливо зазначити про велику кількість заяв, поданих до суду проти органів державної влади, органів місцевого самоврядування про визнання незаконними рішень відповідних органів.

Багато судових рішень прийнято на підставі порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, яка полягає у праві на справедливий суд.

Велика кількість рішень, прийнятих проти України, суб'єктами якої є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, указує на неправильне розуміння призначення адміністративно-правових відносин, що полягає у виконанні сервісно-публічних функцій, коли державні органи, органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати надані їм Конституцією та законами України повноваження, враховуючи права осіб на справедливий розгляд їх справ. Надзвичайно важливою є практика Європейського суду із прав людини з розгляду саме адміністративних справ, оскільки в такому разі можемо побачити, як рідко адміністративні або загальні суди приймають рішення не на користь державних органів.

Прикладом ухвалення рішень на користь державних органів є справа «Веренцов проти України» про доступ особи до мирних зібрань. Обставини справи полягали в тому, що заявник від імені громадської організації повідомив міського голову м. Львова про намір проводити у конкретний період пікетування перед приміщенням прокуратури Львівської області. Метою пікетування було привернути увагу до питання корупції в органах прокуратури. Виконавчий комітет Львівської міської ради звернувся до Львівського окружного адміністративного суду з позовною заявою про заборону пікетування. Під час мирного зібрання перед приміщенням прокуратури працівники міліції наказали учасникам пікетування не наближатися до приміщення ближче ніж на п'ять метрів від будинку, що змусило б демонстрантів стояти на дорозі та перешкоджати руху транспорту. Поговоривши із працівниками міліції, вони перетнули дорогу та розмістились на газоні на протилежному боці, але працівники міліції сказали демонстрантам, що на газоні стояти не можна, тобто вони знову мали стати на дорогу, перешкоджаючи руху транспорту. Також працівники міліції намагалися примусово провести заявника до відділу міліції.

Львівський окружний адміністративний суд задовольнив позов виконавчого комітету Львівської міської ради про заборону проведення пікетування громадською організацією, членом якої був заявник. Постанову було оскаржено. Праців-

ники міліції звинуватили заявника у вчиненні адміністративних правопорушень, зокрема у злісній непокорі законним вимогам працівників міліції та порушенні порядку організації і проведення пікетування.

Також заявнику було відмовлено у допущенні адвоката до приміщення відділку міліції, його помістили до камери, залишили без їжі до вечора наступного дня. Під час судового засідання суд відхилив клопотання заявника щодо представництва його інтересів захисником за його вибором на тій підставі, що заявник сам є правозахисником і може захищати себе самостійно. Клопотання заявника щодо виклику та допиту свідків і перегляду відеозапису, зробленого під час пікетування, було також відхилено судом.

Своєю постановою від тієї самої дати суд визнав заявника винним у вчиненні адміністративних правопорушень і на підставі відповідних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення призначив заявникові покарання у вигляді трьох діб адміністративного арешту.

Заявник оскаржив постанову суду. У своїй апеляційній скарзі він зазначав, що його було визнано винним, незважаючи на те, що він не вчиняв зазначених правопорушень. Заявник зауважив, що за ст. 39 Конституції України демонстрації можуть проводитись за умови сповіщення державних органів, а обмеження реалізації цього права можуть встановлюватись тільки судом. Отже, для цих заходів дозволу не вимагається. Він також зауважив, що двічі повідомляв міську раду про зазначені збори, але на час їх проведення не було судового рішення про заборону. Також він скаржився на те, що суд першої інстанції порушив його право на захист, оскільки не дозволив його захиснику взяти участь у розгляді справи на тій підставі, що заявник є правозахисником, а відтак здатний захищати себе сам.

Апеляційний суд Львівської області розглянув апеляційну скаргу заявника у присутності його захисника та відхилив її. Суд узагальнив висновки суду першої інстанції та доводи, викладені в апеляційній скарзі заявника, і зазначив, що висновки суду першої інстанції щодо винуватості заявника були обґрунтовані та відповідають фактичним обставинам справи [4].

Європейський суд із прав людини у своєму рішенні визнав, що було порушено:

1. Право мати необхідний час та засоби для підготовки захисту. Заявник зазначав, що протоколи про адміністративні правопорушення були складені лише за декілька годин до судового засідання і йому не дозволили ознайомитися з будь-якими іншими матеріалами справи перед цим судовим засіданням.

2. Право на юридичну допомогу за власним вибором. Якщо заявник вважав, що він потребує юридичної допомоги і національне законодавство гарантує йому право на захисника незалежно від його власної обізнаності в юридичних питаннях, відмова національних органів задовольнити його клопотання про юридичне представництво виглядає незаконною та свавільною.

3. Право допитувати свідків або вимагати їх допиту. Заявник був єдиною особою, яку допитував суд. Висновки суду базувалися тільки на письмових свідченнях і на протоколах працівників міліції. Ані працівники міліції, ані учасники демонстрації, які були свідками подій під час демонстрації та проводили її зйомку, не викликалися та не допитувалися судом, незважаючи на клопотання заявника.

5. Обґрунтування, наведене національними судами у справі заявника. Відповідно до своєї усталеної практики, яка відображає принцип, пов'язаний із належним здійсненням правосуддя, рішення судів мають адекватно вказувати на підстави, на яких вони ґрунтуються. Суд мав взяти до уваги доводи заявника, що стосувались як фактичних, так і юридичних питань його справи. Проте національні суди, включаючи апеляційний, які вивчали письмові доводи заявника із цього питання, цілком проігнорували їх, просто зазначивши, що вони спростовуються незазначеними матеріалами справи та сукупністю доказів у справі.

З огляду на вищезазначене, можемо зробити висновок, що рішення Європейського суду із прав людини у справі «Веренцов проти України» є прикладом порушення прав людини з боку органів державної влади, а також суду, оскільки Європейський суд із прав людини визнає порушення з боку правоохоронних органів, а також національних судів, які розглядали відповідну справу. Специфіка адміністративно-правових відносин зводиться до наявності публічного інтересу, який у такому разі полягає в реалізації права осіб на мирні зібрання (однієї з форм безпосередньої демократії). На нашу думку, це основний критерій, за яким можливо визначити наявність чи відсутність адміністративно-правових відносин.

Основою публічного інтересу є об'єктивований інтерес усього суспільства, що, відповідно, не дозволяє ототожнювати публічний та державний інтерес, який є лише одним з елементів інтересу публічного. Такі категорії, як «інтереси держави», «інтереси територіальної громади», «загальнодержавні інтереси», що зустрічаються у нормативно-правових актах, є різновидами публічних інтересів [5, с. 38]. Отже, до ознак, які характеризують адміністративно-правові відносини, можливо віднести публічний інтерес. Вважаємо, що публічний інтерес – це інтерес групи осіб, соціальної спільноти, закріпленій правовими нормами (у природно-правовому розумінні права), задоволення якого забезпечує дотримання прав та свобод громадян.

Відповідне рішення Європейського суду із прав людини вказує на недоліки законодавства України. У цьому випадку йдеться про нормативне регулювання проведення мирних зібрань. Адміністративно-правові відносини динамічні, вони постійно змінюються, що призводить до виникнення прогалин і неузгодженостей у законодавстві.

Адміністративно-правові відносини існують незалежно від волі законодавця, вони є надзвичайно поширеними та різноманітними. Держава повинна лише закріплювати способи регулювання, охорони та захисту цих відносин. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати свої повноваження для забезпечення прав людини. Прикладом цієї характерної ознаки адміністративно-правових відносин є справа «Байсаков та інші проти України».

Наприкінці 2002 р. заявники виїхали з Казахстану у зв'язку з політичним переслідуванням із боку органів влади. У 2005 р. вони прибули до України. Державний комітет України у справах національностей та міграції задовольнив клопотання заявників про надання їм статусу біженців, оскільки існували законні підстави вважати, що заявники можуть зазнати політичного переслідування в Казахстані у зв'язку з їхньою діяльністю.

Кілька провідних політичних діячів і представників бізнесу в Казахстані створили опозиційну групу. Заявники брали участь у діяльності цієї групи, надаючи їй фінансову і технічну підтримку. Проти заявників було порушено кримінальну справу за різними пунктами обвинувачення, зокрема такими, як змова на вчинення вбивства, зловживання владою і шахрайство.

У вересні 2007 р., а також у квітні і травні 2008 р. Генеральна прокуратура Республіки Казахстан надіслала чотири окремі запити про екстрадицію заявників у зв'язку із пред'явленими їм обвинуваченнями у злочинах. Згідно зі ст. 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан убивство карається позбавленням волі на строк від десяти до дванадцяти років, або смертною карою, або довічним позбавленням волі. Органи прокуратури Казахстану запевнили, що кримінальне переслідування заявників не пов'язане з їхніми політичними переконаннями, расовою чи етнічною належністю або віросповіданням і що вони не вимагатимуть від судів засудження першого заявника до смертної кари за злочини, у зв'язку з якими його оголошено в розшук.

19 і 21 травня 2008 р. заступник Генерального прокурора вніс до Державного комітету України у справах національностей та релігій протест, вимагаючи перегляду і подальшого скасування його рішень. Він посилався на те, що органи влади Казахстану розшукують заявників у зв'язку з обвинуваченнями у «тяжких» злочинах і що кримінальне переслідування заявників, як запевнила Генеральна прокуратура Республіки Казахстан, не пов'язане з їхніми політичними переконаннями, расовим чи етнічним походженням або віросповіданням. 30 травня 2008 р. Комітет відхилив протест і підтвердив свої попередні рішення.

17 червня 2008 р. заступник Генерального прокурора звернувся до окружного адміністративного суду м. Києва із двома окремими адміністративними позовами, вимагаючи скасування рішень Комітету від 28 березня 2006 р. Він також вимагав, щоб суд зупинив дію оскаржуваних рішень.

24 листопада 2008 р. суд відмовив прокуророві в задоволенні позовних вимог. 22 січня 2009 р. Київський апеляційний адміністративний суд залишив рішення суду першої інстанції без змін. 11 лютого 2009 р. Генеральна прокуратура України подала до Вищого адміністративного суду касаційну скаргу, результати розгляду якої невідомі.

Листом від 25 травня 2009 р. Перший заступник Генерального прокурора Республіки Казахстан надіслав заступникові Генерального прокурора України запевнення, що відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй 1984 р. проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання заявники – у разі їхньої екстрадиції до Казахстану – не зазнають поганого поводження, що буде забезпечено справедливий судовий розгляд їхньої справи, а в разі необхідності їм буде надано належну медичну допомогу і лікування.

Уряд заявив, що було одержано запевнення Генеральної прокуратури України в тому, що не буде прийнято жодного рішення про екстрадицію заявників, доки суд не розгляне цю справу.

Європейський суд із прав людини зауважує, що, за інформацією про стан прав людини в Казахстані, є чимало достовірних повідомлень про застосування право-

охоронними органами в Казахстані катувань, про їх жорстоке поводження із затриманими, узвичаєну практику побиття та застосування сили до підозрюваних у кримінальних злочинах для отримання зізнань.

Особи, пов'язані з політичною опозицією в Казахстані, зазнавали і зазнають із боку органів влади тиску в різних його формах, який здійснюється передусім з метою покарання їх за опозиційну діяльність і перешкоджання їм у такій діяльності.

Із цього приводу Європейський суд із прав людини зауважує, що підтвердженням слів заявників про політичне переслідування їх у Казахстані слугує рішення українських органів влади про надання їм статусу біженців [6].

Проаналізувавши зазначене рішення, можливо зазначити, що Європейський суд із прав людини розглядає норми законодавства через призму прав людини, які порушені або можуть бути такими. Органи прокуратури обмежуються запитами прокуратури Республіки Казахстан, а також обіцянками не застосовувати до осіб тортур, жорстокого поводження.

**Висновки.** Рішення Європейського суду із прав людини створюють прецеденти, які необхідно враховувати не тільки національним адміністративним судам, а й органам державної влади, місцевого самоврядування, оскільки рішення містять чіткий аналіз норм законодавства, зокрема з погляду права. Основою взаємодії держави з особою мають бути правові відносини, які базуються на демократичному, прогресивному законодавстві. У зазначеній вище справі можемо побачити, яким чином Європейський суд із прав людини висвітлює пріоритети розгляду і вирішення справи.

Вважаємо, що основною проблемою розуміння сутності адміністративно-правових відносин є неспроможність та небажання державних органів, органів місцевого самоврядування, судів покладати в основу відповідних відносин інтереси особи.

### Література

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду із прав людини : Закон України від 5 січня 2017 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
3. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод : Міжнародний документ від 4 листопада 1950 р.
4. Рішення Європейського суду із прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. (заява № 20372/11).
5. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко]; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
6. Рішення Європейського суду із прав людини у справі «Байсаков та інші проти України» від 18 лютого 2010 р. (заява № 54131/08).

### Анотація

**Медвідчук Г. В. Аналіз сутності адміністративно-правових відносин на прикладі рішень Європейського суду із прав людини.** – Стаття.

У статті досліджено значення рішень Європейського суду із прав людини для розуміння адміністративно-правових відносин. Проведено аналіз рішень Європейського суду із прав людини, зроблено висновки та висвітлено основні проблеми розуміння адміністративно-правових відносин в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-правові відносини, Європейський суд із прав людини, рішення, публічний інтерес, право.

### Аннотация

**Медвидчук Г. В. Анализ сущности административно-правовых отношений на примере решений Европейского суда по правам человека. – Статья.**

В статье исследовано значение решений Европейского суда по правам человека для понимания административно-правовых отношений. Проведен анализ решений Европейского суда по правам человека, сделаны выводы и освещены основные проблемы понимания административно-правовых отношений в Украине.

*Ключевые слова:* административно-правовые отношения, Европейский суд по правам человека, решения, публичный интерес, право.

### Summary

**Medvidchuk H. V. Analysis of the essence of administrative-legal relations on the example of decisions of the European Court of Human Rights. – Article.**

The article explores the significance of the decisions of the European Court of Human Rights for understanding administrative relations. It is conducted an analysis of the decisions of the European Court of Human Rights, conclusions are made and the main problems of understanding administrative and legal relations in Ukraine are highlighted.

*Key words:* administrative-legal relations, European Court of Human Rights, decisions, public interest, law.