

Лілія ОЛІЙНИК

аспірант Інституту економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова
НАН України (м. Київ, Україна),
адвокат, медіатор

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ПОГЛЯД КРІЗЬ ПРИЗМУ ОКРЕМИХ РІШЕНЬ

Слова про верховенство права сьогодні звучать звидусіль. Популярний та модерний, наче ідеал, принцип верховенства права став чи не найважливішим елементом міжнародно-правових актів, і присвячених не лише безпосередньо правам і свободам людини і громадянина, а й тих де йдеться, наприклад, про правила господарювання чи торгового обороту.

Згідно із преамбулою Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі – ЄКПЛ) уряди держав – членів Ради Європи, які підписали цю Конвенцію, знову підтверджують свою глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать, сповнені рішучості, як уряди європейських держав, що є єдиними і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права, зробити перші кроки для забезпечення колективного гарантування певних прав, проголошених у Загальній декларації [1]. Ці слова, здавалося б могли стати пафосною декларацією, але в реальності поклали справжній початок створенню системи захисту прав людини і на національному рівні Держав-Учасниць і на міжнародному рівні. Звісно, такі процеси тривають по-різному і в часовому вимірі, і з огляду на особливості різних систем права та політичних процесів, й зважаючи на постійні виклики сучасних реалій існування суспільства.

Що стосується України, то 17 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала ЄКПЛ [2], яка набрала чинності 11 вересня того ж року. У 2006 році Верховною Радою України прийнято закон України № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», за змістом статті 17 якого суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ, Суд) як джерело права [3]. Тобто законодавчим органом України офіційно визнано, що прецеденти ЄСПЛ є джерелом права в українській національній системі. Варто зауважити, що використане законодавцем формулювання викликало чимало

критики в наукових колах, як таке, що порушує законодавчу техніку та є «теоретичним висновком», а не нормою права [4, с. 53].

Однак постає справедливе запитання про те, чому Україна, визнавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику ЄСПЛ як джерело права, з року в рік ігнорує її норми та принципи, систематично займаючи лідерські позиції у статистичних таблицях ЄСПЛ і за кількістю звернень наших громадян за захистом, і за кількістю рішень, де встановлено принаймні одне порушення.

Для прикладу, звернімося до статистичних показників діяльності, що оприлюднені за результатами діяльності Суду у 2021 році. Загальна кількість ухвалених рішень у справах за заявами проти України – 197, і в 194 з них встановлено принаймні одне порушення Конвенції (дані є автоматично сформованими із бази даних HUDOC) [5]; станом на 31.12.2021 року очікують на розгляд 11 350 заяв проти держави Україна, що становить 16, 2 % у загальному обсязі справ та знову ж таки вказує, на почесне третє місце України в лідерській трійці Договірних Держав, проти яких позиваються [6]. Автор залишає запитання про причини таких показників у справах за заявами проти України для подальших наукових досліджень і в галузі права, і міждисциплінарних.

Розкриваючи ж тему верховенства права у практиці ЄСПЛ варто погодитися із українським вченим М. Коцюброю, який наголошував, на тому, що надзвичайна складність і багатогранність цього поняття робить безперспективною будь-яку спробу дати якесь універсальне визначення принципу верховенства права, придатне на всі випадки життя. У понятті верховенства права переплітаються правові і політичні, культурні і етичні мотиви, внутрішньодержавні і міжнародні, національні, цивілізаційні і загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї і здоровий глузд. Усе це робить цю категорію досить динамічною, що не дозволяє втиснути її в рамки будь-якої юридичної дефініції [7, с.44].

Не вдаючись до аналізу різноманітних думок і підходів, що стосуються поняття верховенства права, звернімося до виокремлених дослідницею Т. Цувіною засадничих положень цього принципу, до яких необхідно звертатися в дослідженнях складових верховенства права у практиці ЄСПЛ: 1– фундаментальне значення принципу верховенства права в контексті тлумачення конвенційних положень, який має використовуватися при тлумаченні всіх інших статей ЄКПЛ⁶; 2 – ЄСПЛ виходить із іманентного взаємозв'язку верховенства права та демократії, визнаючи «верховенство права одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства»

⁶ На такому підході наголошує й Суд, який неодноразово зазначав, що верховенство права властиве всім статтям ЄКПЛ, і ним варто керуватися при її тлумаченні (напр., див. рішення у справі «ТОВ «Світ розваг» та інші проти України» (заява № 13290/11 та 2 інші заяви).

[8, с. 373, 374]. Загалом ж вчена, аналізуючи практику ЄСПЛ, праці науковців, робить висновок, що ЄСПЛ у своїй практиці виводить низку елементів верховенства права, які у загальному вигляді можуть бути об'єднані навколо таких концептів, як законність, правова визначеність, справедливість судочинства, дотримання прав людини [8, с. 376].

У пошуках використуваних елементів принципу верховенства права та спробах прослідкувати, як принцип верховенства права наче пронизує кожну із статей ЄКПЛ на прикладі статті 1 Першого протоколу до Конвенції звернімося до справи «ТОВ «Світ розваг» та інші проти України» (заява № 13290/11 та 2 інші заяви), де остаточне рішення постановлене 27.09.2019⁷ [9]. Справа стосувалася регулювання діяльності у сфері грального бізнесу, скасування отриманих раніше заявниками довгострокових ліцензій на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор.

В аналізованій справі Суд констатував втручання у право на мирне володіння майном, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Розглянемо детальніше.

ЄСПЛ зауважує, що в його усталеній практиці встановлено, що припинення дії дійсної ліцензії на здійснення господарської діяльності становить втручання у право на мирне володіння майном, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, і воно має розглядатись за другим абзацом цієї статті як захід з контролю за користуванням майном [9, § 154]. При цьому, Суд звертається до власного узагальнення відповідних принципів практики Суду щодо статті 1 Першого протоколу до Конвенції, які наведені в рішенні у справі «Зеленчук та Цицюра проти України» (заяви № 846/16 та № 1075/16) остаточне рішення постановлене 22 серпня 2018 року [10].

За наведеним ЄСПЛ узагальненням принципи практики Суду щодо статті 1 Першого протоколу до Конвенції зводяться до наступних: законність, загальний інтерес, пропорційність.

Розкриваючи принцип законності статті 1 Першого протоколу до Конвенції Суд зазначає, що перша та найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання органу влади у мирне володіння майном має бути законним: друге речення першого пункту надає право на позбавлення власності лише «на умовах, передбачених законом», а другий пункт визнає, що держава має право здійснювати контроль за користуванням майном шляхом введення в дію «законів». Більше того, верховенство права – один з основоположних принципів демократичного суспільства, притаманний усім статтям Конвенції. Принцип законності також передбачає, що чинні положення національного законодавства є достатньо доступними, чіткими та передбачуваними у

⁷ У цій праці використовуються автентичні переклади рішень ЄСПЛ на українську мову, що містяться на офіційному сайті Верховної Ради України.

своєму застосуванні [10, § 98].

Що стосується загального інтересу, то ЄСПЛ зауважує, що будь-яке втручання у здійснення конвенційного права має переслідувати законну ціль. Аналогічно у справах, пов'язаних з позитивним обов'язком, має існувати законне виправдання бездіяльності держави. Принцип «справедливого балансу», притаманний статті 1 Першого протоколу до Конвенції, сам по собі передбачає існування загального інтересу суспільства. Крім того, варто нагадати, що різні норми, закріплені у статті 1 Першого протоколу до Конвенції, не є окремими, тобто не пов'язаними між собою, та що друга і третя норми стосуються лише конкретних випадків втручання у право на мирне володіння майном. Одним із наслідків цього є те, що існування суспільного інтересу, яке вимагається відповідно до другого речення, або загального інтересу, посилення на яке міститься у другому пункті, впливає з принципу, встановленого у першому реченні, а отже, втручання у здійснення права на мирне володіння майном у розумінні першого речення статті 1 Першого протоколу до Конвенції також повинно переслідувати мету у суспільному інтересі [10, § 99]. При цьому, ЄСПЛ констатує, що міжнародний суддя знаходиться в гіршому становищі для з'ясування того, що є «суспільним інтересом» і для вирішення такої проблеми знаходить наступний шлях: «суд поважатиме рішення законодавчого органу щодо того, що є в інтересах суспільства, якщо тільки це рішення явно не мало належного обґрунтування [10, § 100].

Що ж стосується пропорційності у контексті статті 1 Першого протоколу до Конвенції, то за загальним правилом втручання у право власності повинно не лише переслідувати за фактами та у принципі «законну ціль» у «загальному інтересі», але також має існувати обґрунтоване пропорційне співвідношення між вжитими заходами та метою, яку прагнули досягти будь-якими заходами, застосованими державою, у тому числі заходами, спрямованими на здійснення контролю за користуванням майном фізичною особою. Ця вимога відображається у понятті «справедливий баланс», який має бути встановлений між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Завдання досягти цього балансу відображено у структурі статті 1 Першого протоколу до Конвенції в цілому. У кожній справі, що стосується стверджуваного порушення цієї статті, Суд повинен, таким чином, встановити, чи було покладено на відповідну особу непропорційний та надмірний тягар внаслідок втручання держави [10, § 101]. Окрім того, ЄСПЛ встановлює такий алгоритм оцінки дотримання статті 1 Першого протоколу до Конвенції: 1 – здійснення загального розгляду різних інтересів, які є предметом спору; 2 – дослідження реалій оскаржуваної ситуації (умови компенсації, поведінка сторін, вжиті державою заходи та їх реалізація). У цьому контексті Суд наголошує, що невизначеність – законодавча, адміністративна або така, що виникає із застосовної органами влади практики, – є фактором, який

необхідно враховувати при оцінці поведінки держави [10, § 102].

Як свідчить наведене вище, ЄСПЛ послідовно формує практику фундаментального застосування принципу верховенства права крізь певні критерії (можливо, варто вказати, що йдеться про усі використовувані ЄСПЛ критерії та категорії, але автор у цій роботі воліє уникнути зайвої категоричності), часто – так звані оціночні категорії (наприклад, «суспільна потреба», «переслідувана правомірна мета», «пропорційність», «законна ціль» тощо), які широко використовуються поза будівлею Європейського Суду, здійснюючи істотний вплив розвиток суспільства загалом.

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15/print>.

4. Попов Ю. Рішення Європейського суду з прав людини як переконливий прецедент: досвід Англії та України. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. №11. С. 49-52.

5. Violations by Article and by State 2021, Statistics by year 2021: URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2021_ENG.pdf.

6. Pending applications 01/01/2022, Statistics by year 2021: URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2022_BIL.pdf.

7. Практично-методичний посібник викладача «Верховенство права та права людини»: практично-методичний посібник викладача. Київ, 2016. 860 с.

8. Цувіна Т.А. Принцип верховенства права у практиці Європейського суду з прав людини. *Часопис Київського університету права*. 2019. №4. С. 373–379.

9. Рішення у справі «ТОВ «Світ розваг» та інші проти України» (заява № 13290/11 та 2 інші заяви) від 27 вересня 2019 року: URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e05#n374.

10. Рішення у справі «Зеленчук та Цицюра проти України» (Заяви № 846/16 та № 1075/16) від 22 серпня 2018 року: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79#Text.