

30. Підмогильний О.О. Історико-правовий генезис регулювання закупівель за державні кошти в Україні. *Державне управління*. 2012. № 4 (40). С. 61–65.
31. Починок К.Б. Правове регулювання розвитку державних закупівель в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. Вип. 6. Том 1. 2013. С. 72–75.
32. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про оборонні закупівлі» (реєстр. № 2398, доопрацьований). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2398-%D0%B4&skl=10.
33. Хатнюк Н.С., Грибачов Є.В. Правову регулювання та особливості договорів про оборонні закупівлі. The XIII International scientific-practical conference “Social function of science, teaching and learning”, December 14–17. 2020. Bordeaux, France. С. 214–218.
34. Fenella McGerty Global defence-spending on the up, despite economic crunch URL: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2021/02/global-defence-spending-increases>.

УДК 342.98:340.5

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.14>

ПРОСКУРЯКОВА І.М.

**РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ
ТА АЛЬТЕРНАТИВНЕ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

**DECISION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
AND ALTERNATIVE RESOLUTION OF PUBLIC DISPUTES
IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що сьогодні одним із перспективних напрямів розбудови ефективних механізмів захисту людини є вдосконалення нормативно-правового регулювання альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві. Убачаємо значний потенціал для розвитку такого регулювання у вивченні практики рішень Європейського суду з прав людини, що потребує подальшого наукового обґрунтування. У статті охарактеризовано практику Європейського суду з прав людини та її роль для альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві України. Під час аналізу судових рішень автором здійснено відбір необхідних документів у автоматизованих збірках судової практики Європейського суду з прав людини. Для цього використано контекстний пошук у тексті за сукупністю відповідних критеріїв. Як наслідок, отримано 8 рішень Європейського суду з прав людини, з яких проти Австрійської, Литовської Республік становить по 2 випадки, Республіки Польща, України, Болгарії, Турецької Республіки – по 1. Дослідником основну увагу зосереджено на аналізі рішень Європейського суду з прав людини як джерел права у вирішенні публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві України. Виокремлено проблеми, пов'язані з порушеннями прав людини, на які вказувалось суддями у досліджуваних автором рішеннях. Визначено, що альтернативне вирішення спору може мати місце в кримінальному, адміністративному, цивільному чи господарчому судочинстві, то у загальній теорії адміністративного права, частиною якої є вчення про судочинство, можемо висунути припущення про виникнення ідеї альтернативного врегулювання спорів в адміністративному судочин-

© ПРОСКУРЯКОВА І.М. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

стві та під час розгляду в суді справ про адміністративні правопорушення. Останні два види судочинства й об'єднує теорія адміністративного права, що ще раз говорить про спільну природу. На підставі авторських розрахунків робиться спроба довести, що у рішеннях Європейського суду з прав людини, де однією зі сторін у справах є адміністративний суд, такі спеціальні терміни, які означають процедури, як-от «appropriate dispute resolution», «multi-door courthouse», «alternative dispute resolution», або ADR, та «external dispute resolution», або EDR, не згадуються.

Ключові слова: альтернативне вирішення, публічно-правовий спір, рішення, адміністративне судочинство, джерела права, ЄСПЛ, ADR, EDR, конвенція, справедливий суд, доступ до правосуддя.

The relevance of the article is that today one of the promising areas for developing effective mechanisms for human protection is to improve the legal regulation of alternative solutions to public law disputes in administrative proceedings. We see significant potential for the development of such regulation by studying the case law of the European Court of Human Rights, which requires further scientific substantiation. The article describes the practice of the European Court of Human Rights and its role for alternative resolution of public law disputes in the administrative proceedings of Ukraine. During the analysis of court decisions, the author selected the necessary documents in the automated collections of case law of the European Court of Human Rights. To do this, we used a contextual search in the text for a set of relevant criteria. As a result, 8 decisions of the European Court of Human Rights were received, including 2 cases against the Republic of Austria and the Republic of Lithuania, 1 case each against the Republics of Poland, Ukraine, Bulgaria, and the Republic of Turkey. The researcher focuses on the analysis of the decisions of the European Court of Human Rights as a source of law in resolving public law disputes in the administrative proceedings of Ukraine. Problems related to human rights violations, which were pointed out by judges in the author's decisions, were highlighted. It is determined that alternative dispute resolution can take place in criminal, administrative, civil or commercial proceedings, then in the general theory of administrative law, part of which is the doctrine of justice, we can suggest the emergence of the idea of alternative dispute resolution in administrative proceedings and court proceedings cases of administrative offenses. The last two types of litigation are united by the theory of administrative law, which once again speaks of a common nature. Based on the author's calculations, an attempt is made to prove that in the decisions of the European Court of Human Rights, where one of the parties to the case is an administrative court, there are such special terms that mean procedures, such as “appropriate dispute resolution”, “multi-door courthouse”, “alternative dispute resolution” or ADR and “external dispute resolution” or EDR are not mentioned. It is proposed to consider the selected solutions as sources of law when resolving public law disputes in the administrative procedure of Ukraine.

Key words: alternative resolution, public law dispute, decision, administrative proceedings, sources of law, ECHR, ADR, EDR, convention, fair court, access to justice.

Вступ. Сьогодні одним із перспективних напрямів розбудови ефективних механізмів захисту людини є вдосконалення нормативно-правового регулювання альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві. Убачаємо значний потенціал для розвитку такого регулювання у вивченні практики рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), що потребує подальшого наукового обґрунтування.

Академічний курс з адміністративного права розглядає рішення судових органів у системі джерел адміністративного права, серед яких ключове місце посідає практика ЄСПЛ [1, с. 54]. Це стало можливим завдяки очевидній раціональності таких рішень, формуванню відповідних наукових поглядів, приєднанню України до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [2] та введенню в дію Закону України від 23.02.2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [3]. Згадану Конвенцію та практику ЄСПЛ, яку становлять його рішення, українські суди під час розгляду справ застосовують більше 14 років. Їх єдність та сталість правозастосування забезпечує Верховний Суд. У низці суб'єктів

владних повноважень, як-от у Національній поліції України або серед юрисконсультів органів держаної влади чи місцевого самоврядування, склалась практика застосування рішень ЄСПЛ у межах розгляду адміністративних скарг та у повсякденній діяльності щодо прийняття рішень.

Аналіз наукових досліджень показав фрагментарність вивчення практики ЄСПЛ для потреб альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві. Але вже з'явилися праці, які мають певне значення для нашого дослідження. Так, Л.Р. Кохтенко розглянуто низку рішень ЄСПЛ, які вченим узагальнено на основі принципів диспозитивності та рівності, враховуючи положення рішень ЄСПЛ, як-от у справах «Ankerl v. Switzerland» (§ 38), «Dombo Beheer B.V. v. The Netherlands» (§ 33) тощо [4, с. 133].

Постановка завдання. Мета статті – охарактеризувати рішення ЄСПЛ та їх роль в альтернативному вирішенні публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві України.

Результати дослідження. Для відбору необхідних документів у автоматизованих збірках судової практики ЄСПЛ [5] використано контекстний пошук за сукупністю критеріїв. Ці критерії зводились до безпосереднього обговорення питань про медіацію, угоду про примирення, дружнє врегулювання спору, мирову угоду та альтернативне вирішення спорів або зі згадуванням у тексті вказаних словосполучень за умови участі в спорах адміністративних судів. Ми також спробували відбирати рішення за порівняно поширеною аббревіатурою «appropriate dispute resolution», «multi-door courthouse», «alternative dispute resolution», або ADR, та «external dispute resolution», або EDR. За останніми двома критеріями не знайшлися рішення ЄСПЛ, пов'язані з адміністративними судами. Тобто отриманий результат пошуку дає підстави стверджувати про непоширене вживання цих аббревіатур у рішеннях ЄСПЛ.

Станом на 01.01.2021 р. вдалось відшукати 161 рішення. Після детального ознайомлення з ними виявилось, що нашого предмета безпосередньо стосуються лише 8, із них рішення проти Австрійської, Литовської Республік склали по 2 випадки, Республіки Польща, України, Болгарії, Турецької Республіки – по 1.

Інша частина рішень відпала з об'єктивних причин тому, що взагалі не стосувались предмету нашого розгляду або ж містила безсмыслений набір термінів, які перебували поряд у різних реченнях та через це відбирались автоматизованим алгоритмом пошуку, як-от рішення ЄСПЛ у справах «Сремек проти Австрії», «Штуммер проти Австрії», «Кутнер проти Австрії» [6] тощо.

Подальшим аналізом відібраних 8 рішень ЄСПЛ виявлено, що показовим у частині позиції представника органу влади щодо недопущення порушення чинного законодавства у разі спроби дружнього врегулювання спору в суді став випадок, який розглядався ЄСПЛ у справі «Кристина ЛТД проти Литви» [7], яка стосувалась можливого порушення права на справедливий суд, доступу до правосуддя, власності тощо.

У цьому разі ЄСПЛ досліджувались, зокрема, норми національного законодавства, які стосувались пропозиції з боку заявника укласти мирову угоду під час розгляду справи у Віленському обласному адміністративному суді. Свого часу під час розгляду справи у Віленському обласному адміністративному суді щодо оскарження рішення органу, відповідального за Національний парк «Курунська коса», заявником, або «Кристина ЛТД», представлено проект мирової угоди з державою, де передбачалось від держави як компенсація за знесення побудованих споруд надання права на оренду заявнику. Представник держави відмовився погодитися з цією пропозицією, оскільки вона суперечила національному законодавству як така, що не відповідає інтересам громадськості та правам третіх осіб. Суд не мав права відповідно до ст. 52¹ Закону про адміністративне провадження затверджувати мирову угоду за таких обставин.

Ще одним із рішень, яке заслуговувало на нашу увагу, було рішення ЄСПЛ від 12.10.2017 р. у справі «Бурмич та інші проти України» [8], де натрапляємо на думку представників цієї європейської суддівської інституції до проблеми виконання рішень ЄСПЛ та національних рішень суду, серед яких були й адміністративні суди. Так, на тлі критичного ставлення до тривалого невиконання Україною цих рішень пропонувались шляхи вирішення цього питання. Окрім іншого, наведено положення таких двох документів, як Рекомендація Res (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 12 травня 2004 року «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» та Брюссельська конференція 26–27 березня 2015 року, в яких ішлося про розширення дійсного засобу захисту або про переваги альтернативних способів урегулювання спорів. Як бачимо, вже 2017 року Україні зверталась увага на наявні проблеми в адміністративному судочинстві та на кращі європейські практики.

Уважаємо, що це рішення ЄСПЛ можна зарахувати до предмета нашого дослідження саме через посилання на способи вирішення спорів, можливості розширення їх арсеналу. Зазначене

дає нам підстави говорити про впровадження ідеї використання згаданих способів саме в адміністративних справах, пов'язаних із тривалим невиконанням рішень національних судів. З іншого боку, цю ідею можна піддати критиці, за суттю якої пропозиція позивачеві щодо застосування способів альтернативного вирішення спору та їх цінність буде існувати до перших випадків компрометації, залежати від принципової правової позиції суду.

Однак слід оцінювати майбутні результати у застосуванні новітніх практик альтернативного вирішення спорів. Треба чітко розуміти: попри наявність широкого спектра досудового, присудового, судового чи позасудового вирішення спору, частка проблем може лишатись, тому розглянемо такі ситуації та рішення судів.

Так, наприклад, існували ситуації, коли у національному законодавстві були альтернативні засоби врегулювання спору, адміністративний суд їх пропонував, але пропозицію стороною не використано. Подібна ситуація трапляється у рішенні ЄСПЛ від 09.01.2018 р. у справі «Палевичі та Дзідзевичен проти Литви» [9], де ЄСПЛ розглянув спір на предмет порушення права на захист власності. До звернення за захистом у ЄСПЛ проблема виникла щодо оспорювання частини земельної ділянки, яка сталась через незазначення номера будинку в документах на земельній ділянці відповідним спеціалістом, тому вирішувалась у порядку адміністративного судочинства. Суд пропонував вирішувати питання дружнім способом, але заявники не погодились. За результатами розгляду справи ЄСПЛ не знайшов порушень.

Показовим у дещо іншому плані є приклад за рішеннями, які ілюструють тривалий розгляд спорів, незважаючи на існування певного спектра альтернативного вирішення спорів, але питання про них навіть не порушувалось.

Так, тривалий розгляд спору простежується нами на підставі змісту рішення ЄСПЛ у справі «Джоанну проти Туреччини» [10]. Відповідно до внутрішнього законодавства цієї держави передбачено можливість досудового або дружнього врегулювання спору з державною Комісією з нерухомого майна, а також вирішення спорів у адміністративному суді, який є частиною системи національних судів.

На думку судді у цій справі, Каракая мало порушення права на справедливий суд, передбачене п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод через невиконання спору протягом тривалого часу. Особливість цього прикладу в тому, що невикористання заявником можливості звернення до Вищого адміністративного суду не розцінено ЄСПЛ як аргумент проти заявника. Аналогічна ситуація щодо законодавчої можливості дружнього врегулювання спору, про невикористання якої взагалі не йшлося у рішенні ЄСПЛ.

На нашу думку, такий підхід ЄСПЛ є досить прогресивним та виправданим, тому що минуло багато часу. Тобто від дати звернення заявника до вказаної комісії у 2008 році та звернення його до ЄСПЛ у 2014 році тривалість вирішення спору становить 6 років!

Дещо аналогічна ситуація (але за наявності факту досудового врегулювання спору між заявником та відповідачем, а також порушення права на власність та тривалого розгляду спору) виявлена у змісті рішення ЄСПЛ від 10.07.2009 р. у справі «Полянська проти Польщі» [11]. Процес на національному рівні тривав із 1989 р. до 2001 р.

Наступним із визначальних є рішення суду від 06.06.2012 р. у справі «Вурцер проти Австрії» [12], що стосується права на справедливий суд та розумного часу. По суті цієї справи мирова угода щодо відсутності претензій стосовно шуму від дискотеки, раніше укладена між сторонами до початку судових процесів в адміністративному суді, не мала значення для порушення режиму тиші в житловому районі.

Також слід мати на увазі, що ЄСПЛ ураховує можливості дружнього врегулювання спору з державою у своїй практиці для прийняття рішення, через що подібне рішення також потрапило в наше поле зору, хоча спір, на думку національного адміністративного суду в Болгарії, не належав до його підсудності.

Ілюстрацією є справа «Лотер і Лотре проти Болгарії» [13], де актуальність розгляду спору відпала через зобов'язання сторін не вимагати повторного розгляду справи у Великій палаті. Тоді Болгарський уряд та особи, що представляли розпущену урядом асоціацію Свідків Єгови, підписали дружнє врегулювання після тривалого протистояння, яке вплинуло на заявників. Спочатку дії Уряду змусили заявників терпіти заборони, а потім (опосередковано після кардинальної зміни позиції влади) утворили можливість для заявників завершити розгляд справи у ЄСПЛ дружнім врегулюванням. Додамо, що спір у ЄСПЛ зачіпав право на свободу думки, совісті і релігії, право на свободу релігії, заборону дискримінації, релігію, світові угоди, мирові угоди тощо.

На завершення характеристики питання, яке стосується практики ЄСПЛ, зазначимо ще один (на нашу думку, вкрай дискусійний та важливий) аспект.

Річ у тім, що судові системи деяких країн, як-от Австрійська Республіка, передбачають існування адміністративного суду, де розглядаються адміністративні кримінальні правопорушення, пов'язані з порушенням правил безпеки дорожнього руху, що не схоже на реалізацію вітчизняної правової доктрини. При цьому в ракурсі оцінки прав людини судді ЄСПЛ удаються до осмислення можливостей подальшого вирішення проблем за рахунок упровадження альтернативного вирішення спору. Нижченаведений приклад цінний тим, що він стосується адміністративних правопорушень, які розглядаються в судовому провадженні.

Так, наприклад, у рішенні суду від 26.10.2007 р. у справі «Шутте проти Австрійської Республіки» визнано порушення розумних термінів та права на ефективний засіб правового захисту. Заради об'єктивності зазначимо, що на національному рівні одне з проваджень щодо заявника стосувалось порушення правил дорожнього руху, але в жодному разі не альтернативного вирішення спору. Однак по суті спору 3 судді у рішенні висловили спільну думку, що державі важливо також не недооцінювати переваги частішого звернення до методів альтернативного вирішення спорів, як-от медіація, арбітраж або примирення, хоча сфера таких рішень межує із суперечностями приватного права [14]. Подібні думки суддів ЄСПЛ траплялись у справах проти Австрійської Республіки [15].

Якщо брати до уваги положення теорії права, що альтернативне вирішення спору може мати місце в кримінальному, адміністративному, цивільному чи господарчому судочинстві, то у загальній теорії адміністративного права, частиною якої є вчення про судочинство, можемо висунути припущення про виникнення ідеї альтернативного врегулювання спорів в адміністративному судочинстві та під час розгляду в суді справ про адміністративні правопорушення. Останні два види судочинства об'єднує теорія адміністративного права, що ще раз говорить про спільну природу.

Висновки. На підставі викладеного можемо стверджувати, що рішення ЄСПЛ є джерелами права для альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві України. Наявні дослідження досвіду Європейського Союзу з альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві можна безпосередньо доповнити за рахунок рішень ЄСПЛ у справі «Кристина ЛТД проти Литви», «Палевічітьо та Дзідзевічен проти Литви», «Бурмич та інші проти України», «Джоанну проти Туреччини», «Полянська проти Польщі», «Вурцер проти Австрії», «Шутте проти Австрійської Республіки» та «Лотер і Лотре проти Болгарії».

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/ed19900101. – Назва з екрана.
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-15 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>. Назва з екрана.
4. Юхтенко Л.Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 221 с.
5. Сайт Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/>. Назва з екрана.
6. Рішення ЄСПЛ у справі «Сремек проти Австрії» від 22.10.1984. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57581>. Назва з екрана; рішення ЄСПЛ у справі «Штуммер проти Австрії» від 07.07.2011. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-105575>. Назва з екрана; рішення ЄСПЛ у справі «Кутнер проти Австрії» від 16.07.2015. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-156068>. Назва з екрана.
7. Рішення ЄСПЛ у справі «Кристина ЛТД проти Литви» від 06.02.2018. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-180555>. Назва з екрана.
8. Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» від 12.10.2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-178082>. Назва з екрана.
9. Рішення ЄСПЛ у справі «Палевічітьо та Дзідзевічен проти Литви» від 09.01.2018. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-179825>. Назва з екрана.

10. Рішення ЄСПЛ у справі «Джоанну проти Туреччини» від 12.03.2018. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-179420>. Назва з екрана.
11. Рішення ЄСПЛ у справі «Полянська проти Польщі» від 10.07.2009. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-93316>. Назва з екрана.
12. Рішення ЄСПЛ у справі «Вурцер проти Австрії» від 06.06.2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-109318>. Назва з екрана.
13. Рішення ЄСПЛ у справі «Лотер і Лотре проти Болгарії» від 19.05.2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-61766>. Назва з екрана.
14. Рішення ЄСПЛ у справі «Шутте проти Австрійської Республіки» від 26.10.2007. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-81922>. Назва з екрана.
15. Рішення ЄСПЛ у справі «Стемпфер проти Австрії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-81924>. Назва з екрана; рішення ЄСПЛ у справі «Вітцхум проти Австрії» від 26.10.2007. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-81928>. Назва з екрана.