

# АДМІНІСТРУВАННЯ І ВИ

## Посібник



**Принципи адміністративного права  
у відносинах між особами  
та органами публічної влади**

# **АДМІНІСТРУВАННЯ І ВИ**

## **Посібник**

**Принципи адміністративного права  
у відносинах між особами  
та органами публічної влади**

Видання англійською мовою:  
*The administration and you – A handbook*  
ISBN 978-92-871-8736-9

Видання французькою мовою:  
*L'Administration et vous – Un manuel*  
ISBN 978-92-871-8735-2

Видання українською мовою:  
*Адміністрування і Ви – Посібник*  
ISBN 978-617-7848-04-1

Усі права захищені. Жодну частину цієї публікації не можна перекладати, відтворювати чи передавати у будь-якій формі або будь-якими засобами, електронно (CD-ROM, Інтернет тощо) чи механічно, зокрема шляхом копіювання, записування або за допомогою систем зберігання даних, без отримання попереднього дозволу в письмовій формі від Директорату з питань комунікації (F-67075 Strasbourg Cedex або [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int))

Фото на обкладинці:  
Shutterstock.com та Рада Європи

Дизайн обкладинки та верстка:  
Відділ з підготовки документів  
та публікацій  
(Documents and Publications Productions  
Department, SPD), Рада Європи

Council of Europe Publishing  
F-67075 Strasbourg Cedex  
<http://book.coe.int>

© Рада Європи, 2018, англійська  
й французька версії  
© Рада Європи, 2020, українська версія

Цей посібник перекладено українською мовою та надруковано за сприяння проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні».

Наукове редагування тексту перекладу – канд. юрид. наук, суддя Верховного Суду О. Р. Радишевська.

У разі розбіжностей між українським перекладом та текстом посібника англійською чи французькою мовами останні мають перевагу.

# Зміст

<b>ВСТУП</b>	<b>5</b>
Джерела	6
Термінологія і ключові поняття	6
Органи публічної влади і верховенство права	7
Реформа публічного сектору	8
Європейська конвенція з прав людини	9
<b>ГЛАВА I — МАТЕРІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ</b>	<b>11</b>
Принцип 1 — Законність і відповідність законній меті	11
Принцип 2 — Рівність	14
Принцип 3 — Об'єктивність і безсторонність	17
Принцип 4 — Пропорційність	18
Принцип 5 — Юридична визначеність	19
Принцип 6 — Прозорість	24
Принцип 7 — Приватність і захист персональних даних	27
<b>ГЛАВА II — ПРОЦЕДУРНІ ПРИНЦИПИ</b>	<b>33</b>
Принцип 8 — Доступ	33
Принцип 9 — Участь	36
Принцип 10 — Право бути почутим	38
Принцип 11 — Представництво та допомога	40
Принцип 12 — Строки	41
Принцип 13 — Форма адміністративних рішень та повідомлення про них	43
Принцип 14 — Виконання адміністративних рішень	44
Принцип 15 — Адміністративні санкції	46
<b>ГЛАВА III — ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, КОМПЕНСАЦІЯ ТА ІНШІ ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ</b>	<b>51</b>
Принцип 16 — Відповідальність і відшкодування	51
<b>ГЛАВА IV — ПЕРЕГЛЯД ТА ОСКАРЖЕННЯ</b>	<b>59</b>
Принцип 17 — Внутрішній перегляд	60
Принцип 18 — Позасудовий розгляд	61
Принцип 19 — Право на оскарження	63
Принцип 20 — Проміжний або тимчасовий захист	67
Принцип 21 — Виконання судових рішень	69

<b>ДОДАТОК I — ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ПРИНЦИПІВ, ВИКЛАДЕНИХ У ПОСІБНИКУ</b>	<b>71</b>
Конвенції	71
Рекомендації та резолюції Комітету міністрів Ради Європи	73
<b>ДОДАТОК II — ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ПРИНЦИПІВ, ВИКЛАДЕНИХ У ПОСІБНИКУ</b>	<b>77</b>
За алфавітом	77
За принципом	81

## Вступ

---

**Л**юди покладаються на органи публічної влади у різних сферах повсякденного життя. У багатьох випадках рішення, ухвалені органом публічної влади, суттєво впливають на економічний і соціальний добробут кожної людини. Тому важливо, щоб правові системи передбачали та застосовували принципи адміністративного права, які є ефективними для встановлення та підтримки довіри населення до справедливого й належного функціонування органів публічної влади. Принципи, викладені в цьому посібнику, мають ключове значення для захисту прав та інтересів осіб у відносинах з органами публічної влади — як щодо звернень, котрі надходять від таких осіб (індивідуальні або колективні) стосовно вжиття заходів чи надання послуг, так і щодо діяльності, яку здійснює орган публічної влади за власною ініціативою. Ці принципи регулюють процес ухвалення рішень, до якого залучаються публічні службовці, державні посадові особи; охоплюють питання якості ухвалених адміністративних рішень, можливості населення оскаржувати відповідні рішення, а також роль судових або інших несудових органів під час перегляду адміністративних рішень.

Принципи, викладені в цьому посібнику, у цілому стосуються ухвалених органами публічної влади рішень з економічних і соціальних питань (так званих адміністративних рішень): наприклад, щодо заяв стосовно здійснення певної підприємницької діяльності, щодо отримання дозволу на будівництво та використання земельної ділянки або зміни її цільового призначення, щодо зарахування до місцевої школи, виділення державного житла, а також стосовно доступу до закладів охорони здоров'я та послуг з догляду за хворими й особами похилого віку. Такі рішення найчастіше ухвалюються на регіональному й місцевому рівнях, залежно від завдань публічної служби. Ці принципи також застосовуються до рішень, ухвалених центральними й федеральними органами влади, зокрема до рішень, які стосуються питань оподаткування, ліцензування транспортних засобів і видачі паспортів. Якщо прийняття рішень здійснюється через мережу Інтернет, фактичне місце розташування органу публічної влади не має суттєвого значення. Проте відповідні

принципи застосовуватимуться однаково, незалежно від місця розташування органу або від того, чи надається послуга через мережу Інтернет, чи в цифровому вигляді. З урахуванням специфіки інтернет-послуг, що надаються органами публічної влади, особливо важливим є вжиття ними необхідних кроків для забезпечення належного застосування принципів, викладених у цьому посібнику.

## Джерела

У посібнику наведено й проаналізовано схвалені Радою Європи принципи, які стосуються відносин між органами публічної влади та приватними особами, для яких такі органи функціонують. Правові інструменти Ради Європи, у яких зафіксовані ці принципи, наведено в Додатку I. Читачеві слід взяти до уваги, що ці інструменти мають статус офіційних, оскільки вони є результатом політичної угоди між державами — членами Ради Європи і були схвалені (чи відкриті для підписання, залежно від обставин) Комітетом міністрів Ради Європи. Незважаючи на те, що рекомендації та резолюції Комітету міністрів Ради Європи не мають обов'язкової юридичної сили для держав-членів, ці документи все ж мають політичну та моральну вагу з огляду на те, що кожна держава-член дала згоду на їхнє ухвалення (окрім випадків і в межах, у яких вони висловили свої застереження в тексті на момент такого ухвалення) і на їхнє застосування в правотворчій, політичній та правозастосовній діяльності держав — членів Ради Європи.

У посібнику також звертається увага на джерело Європейського Союзу (ЄС) зі схожою тематикою — *«Інструментарій для практиків щодо якості державного публічного адміністрування»* (A toolbox for practioners on quality of public administration, видання 2017 року, документ доступний лише англійською мовою).

## Термінологія і ключові поняття

Термінологія, яку використовує Рада Європи, неминуче розвивається з часом, що можливо прослідкувати в матеріалах у галузі адміністративного права. За загальним правилом, у цьому посібнику використовується термінологія та визначення, сформульовані в Рекомендації СМ/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування».

- Поняття «адміністративне рішення» в посібнику здебільшого стосується рішень ненормативного характеру, ухвалених органами публічної влади щодо окремих заходів відносно однієї чи певної групи осіб. Дії публічних службовців, які впливають з адміністративного рішення та спрямовані на його виконання й реалізацію, не є окремими, незалежними рішеннями. Це поняття також охоп-

лює рішення нормативного характеру (накази, підзаконні нормативно-правові акти та інструкції). Положення цього посібника не застосовуються до рішень органів, ухвалених у результаті реалізації судової функції, або у зв'язку з участю органу публічної влади в кримінальному розслідуванні, або тих рішень, які стосуються винятково внутрішньоорганізаційної діяльності або функціонування органів публічної влади.

- ▶ Під «органом публічної влади», який також називають адміністративним органом або органом публічного адміністрування, потрібно розуміти створений на підставі публічного права орган, який функціонує на національному, регіональному чи місцевому рівнях, для надання публічних послуг чи діяльності в публічних інтересах, а також будь-який орган приватного права, якому такі повноваження делеговано.
- ▶ Під «дискреційними повноваженнями» потрібно розуміти повноваження, що надають органу публічної влади певний ступінь дискреційності щодо суті рішень, які він уповноважений ухвалювати, надаючи йому змогу обирати з кількох юридично прийнятних рішень найбільш, на його думку, прийнятне.
- ▶ Під «особами» потрібно розуміти як фізичних, так і юридичних осіб (тобто організації, утворені на підставі закону), а також осіб, які на підставі національного законодавства мають право заявляти про певний колективний інтерес.
- ▶ Під «публічним службовцем» потрібно розуміти будь-яку особу, посадові обов'язки якої закріплено в законі або в договорі та яка зарахована до штату органів державної влади або їхніх структурних підрозділів, заробітну плату якій виплачують із державного бюджету, за винятком обраних представників. Для цілей цього посібника зазначений термін також охоплює осіб, які працюють у суб'єкта приватного права, що виконує публічні або квазіпублічні функції.

## Органи публічної влади і верховенство права

Під час здійснення повноважень органи публічної влади повинні забезпечити баланс між індивідуальними інтересами та інтересами суспільства, якому вони служать, іншими словами — задовольнити «публічний інтерес». Адміністративне право регулює відносини щодо здійснення повноважень органами публічної влади і передбачає контроль за таким здійсненням. У деяких державах є спеціальні адміністративні провадження та створено адміністративні суди, які вирішують спори, що виникають у зв'язку зі здійсненням повноважень органами публічної влади, тоді як в інших державах такі спори розглядаються



судами загальної юрисдикції. У багатьох випадках також передбачено позасудовий перегляд рішень, ухвалених органами публічної влади.

Враховуючи привілейоване становище органів публічної влади у демократичних суспільствах і публічний характер їхньої діяльності, природно, що верховенство права є основним джерелом багатьох принципів, наведених у цьому посібнику. Верховенство права гарантує, що всі (приватні особи та органи публічної влади) підпорядковуються закону; що є принцип юридичної визначеності та що кожен знає про свої права та обов'язки, які захищаються законом; що органи публічної влади не можуть діяти в свавільний спосіб; що належне застосування норм закону забезпечується незалежною й безсторонньою судовою владою, чий рішення виконуються; що права людини, насамперед принципи рівності й недискримінації, поважаються<sup>1</sup>.

Такі принципи, разом із тим, надають органам публічної влади правову свободу розсуду під час ухвалення ними рішень, яку вони повинні мати з метою справедливого й ефективного вирішення публічних справ.

## Реформа публічного сектору

З часом приватизація і націоналізація можуть змінювати публічний сектор і послуги, які він надає. Такі зміни можуть виникнути внаслідок реформування механізмів фінансування, коли за певних обставин держава вирішує більше не нести відповідальності за безпосереднє надання конкретних послуг (наприклад, у сфері охорони здоров'я та освіти). Замість цього держава може покласти відповідальність за надання послуг на приватну установу чи, можливо, на інший сектор, діяльність якого може бути повністю або частково фінансована державою. Водночас децентралізація або федералізація може ще більше наблизити механізм надання певних публічних послуг до конкретної особи, а централізація, навпаки, віддалити їх, якщо центральний орган не надає своїх послуг через місцевий орган. За будь-яких обставин принципи, викладені в цьому посібнику, актуальні доти, доки надається відповідна послуга, а пов'язаний із нею процес ухвалення рішень має публічний характер. З тієї самої причини ці принципи застосовують не лише до посадових осіб державної служби, а й до приватних установ, які виконують публічні та квазіпублічні функції (див. вище визначення терміна «публічний службовець»).

<sup>1</sup> Змістове визначення верховенства права наведено в «Доповіді про верховенство права» Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії), [CDL-AD\(2011\)003rev](#); а також у «Контрольному списку запитань для оцінювання дотримання верховенства права», узгодженому Венеційською комісією на 106-й пленарній сесії (Венеція, 11–12 березня 2016 року), [CDL-AD\(2016\)007](#).

## Європейська конвенція з прав людини

Багато рішень, що ухвалюються органами публічної влади, стосуються індивідуальних прав і свобод, які захищає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 5; далі — Європейська конвенція з прав людини, Конвенція). Особливо важливими в цьому контексті є загальна заборона органам публічної влади піддавати дискримінації будь-яку особу за будь-якою ознакою, передбаченою статтею 1 Протоколу № 12 до Конвенції<sup>2</sup>, а також право на справедливий суд (стаття 6 Конвенції) і на ефективний засіб правового захисту (стаття 13 Конвенції). Інші права, зокрема право на повагу до приватного та сімейного життя (стаття 8), захист власності (стаття 1 Першого протоколу) і право на освіту (стаття 2 Першого протоколу), стосуватимуться рішень органів публічної влади щодо типових питань, таких як використання земельної ділянки, контроль за містобудівельною діяльністю, регулювання діяльності підприємств і професійних організацій, урегулювання питань шкільної освіти, пенсій, соціальної допомоги та процедури встановлення опіки або догляду за дітьми.

Гарантії справедливого судового розгляду, передбачені статтею 6 Конвенції, застосовуються також і до процедур, які дозволяють оскаржити рішення органів публічної влади (див. главу IV). Визначення цивільних прав та обов'язків, що згадується в статті 6 Конвенції, охоплює правові спори між особами і органом публічної влади за умови, що їхній кінцевий результат має вирішальне значення для прав та обов'язків приватних осіб («Рінгайзен проти Австрії» [*Ringelsen v. Austria*]). Деякі види спорів не охоплюються гарантіями статті 6 Конвенції. Вони виникають у процесі використання суверенного права держави, яке іноді називають суттєвою прерогативою органу публічної влади, та охоплюють спори щодо оподаткування («Феррацціні проти Італії» [*Ferrazzini v. Italy*]), імміграції («Мааоуїа проти Франції» [*Maaouia v. France*]) та балотування на виборні посади («П'єр-Блох проти Франції» [*Pierre-Bloch v. France*]). Публічні службовці також користуються захистом відповідно до статті 6 Конвенції щодо спорів зі своїм публічним «роботодавцем». Вони втрачають право на такий захист лише тоді, коли національне законодавство прямо забороняє їм звертатися до суду за певних обставин спору і в тому випадку, коли держава може обґрунтувати таке обмеження об'єктивними причинами (а саме тоді, коли існує особливий зв'язок довіри і відданості між публічним службовцем і державою, а предмет спору стосується питання реалізації державної влади або сумнівності такого особливого зв'язку) («Вілхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» [*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*]). Слід також зазначити, що нема п

<sup>2</sup> Такими ознаками є: стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні або інші переконання, національне чи соціальне походження, належність до національної меншини, майновий стан, факт народження або інші ознаки.

решкод для застосування статті 6 Конвенції до адміністративних проваджень (а не цивільних), оскільки Європейський суд з прав людини застосовує автономне тлумачення національних процесуальних проваджень під час застосування Конвенції.

Щоб проілюструвати застосування принципів, для посібника було відібрано низку визначальних рішень Європейського суду з прав людини, які стосуються цих принципів або визнають їхню важливість. Водночас слід пам'ятати, що самі принципи, звичайно ж, не є предметом відповідних рішень. Список судових справ, про які йдеться в посібнику, наведено в Додатку II.

# Глава I

## Матеріальні принципи

---

**П**ринципи, про які йдеться в цій главі, застосовуються до органів публічної влади під час вирішення ними питань, що мають вплив на права та інтереси людей, які проживають на певній території або працюють у сферах, що підлягають їхньому адмініструванню або в яких органи публічної влади надають публічні послуги.

Окреслені принципи стосуються якості адміністративних рішень. Вони відображають ключові елементи верховенства права (об'єктивність, безсторонність, законність) і соціальну потребу в повністю прозорому й заохочувальному до участі середовищі у відносинах між суспільством та органами публічної влади.

### Принцип 1 — Законність і відповідність законній меті

Органи публічної влади повинні діяти відповідно до закону і в межах норм, що визначають їхні повноваження. Вони не повинні діяти свавільно.

### Джерело

- Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 2)

### Коментар

Зміст рішень, ухвалених органами публічної влади, а також порядок їхнього ухвалення мають ґрунтуватися на законі. Якщо дії органу публічної влади виходять за межі його повноважень (*ultra vires*), такі дії будуть незаконними. Для того щоб суспільство могло зрозуміти характер та

обсяг повноважень органу публічної влади, ці повноваження мають бути зрозумілими, чітко викладеними й оприлюдненими для широкого загалу.

Органи публічної влади мають діяти виключно в межах, визначених законом, за винятком обставин, які перебувають поза їхнім контролем (*форс-мажор*). *Форс-мажор* вважається поважною причиною невиконання договірної зобов'язання. У цьому контексті держава має забезпечити орган публічної влади необхідними ресурсами для виконання зобов'язань, визначених законом, або необхідними повноваженнями для отримання таких ресурсів власними засобами (наприклад, доходами з місцевих податків).

Органи публічної влади мають діяти відповідно до закону і в межах повноважень, визначених законом, в іншому випадку вони ризикують ухвалити незаконні адміністративні рішення або вийти за межі своїх повноважень. Для запобігання свавільності в діях органів публічної влади вони мають діяти об'єктивно та безсторонньо (див. Принцип 3).

Ніхто не має отримувати блага від незаконної поведінки органів публічної влади. Незаконні рішення підлягають скасуванню, але з урахуванням будь-яких інтересів, правомірно набутих особами на підставі оскаржуваних рішень (див. главу IV).

Мотиви здійснення органами публічної влади власних повноважень мають відповідати мотивам, з якими ці повноваження були надані законом. Органам публічної влади заборонено використовувати свої повноваження з неналежних мотивів або з неналежною ціллю, навіть якщо результат буде подібний до досягнутого в рамках законних дій. Цей принцип продемонстровано в законодавстві Франції через доктрину «зловживання публічною владою» (*détournement de pouvoir*), коли адміністративне рішення ухвалюють не для задоволення публічного інтересу. Наприклад, коли мер містечка відмовляє в наданні дозволу на діяльність бару, щоб запобігти конкуренції з баром, який належить йому/їй. Цей принцип також застосовується в тих випадках, коли адміністративний орган ухвалює рішення на підставі своїх повноважень щодо захисту публічного інтересу, але рішення фактично приймається для захисту будь-якого іншого інтересу, а не публічного. Прикладом може бути ситуація, коли повноваження здійснюються щодо забезпечення громадського порядку шляхом заборони особам одягатися чи роздягатися на громадському пляжі, окрім як у спеціальних кабінках, що можна орендувати, коли основна мета цієї заборони полягає в задоволенні економічних цілей тих, хто здає такі кабінки в оренду.

Неоднозначності тлумачення повноважень органів публічної влади можливо уникнути шляхом посилання на преамбулу відповідного законодавства або на підготовчі документи, які напрацьовуються для

його ухвалення, за умови, що це дозволено національним законодавством.

Джерела права, що регулюють цей принцип, залежатимуть від правової системи кожної держави, але здебільшого посилатимуться на конституцію держави, законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти. Застосовними є також рішення й приписи національних судів та/або загальні принципи права. Інструкції адміністративних органів можуть також бути джерелом права тією мірою, якою на них можуть посилатися національні суди. Звичаєві та договірні норми міжнародного права також матимуть значення в тих юрисдикціях, у яких вони мають силу джерела права. Європейська конвенція з прав людини є ключовим джерелом права для держав — членів Ради Європи.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Прокопович проти Росії» (*Prokopovich v. Russia*) Європейський суд з прав людини постановив, що рішення стосовно передачі третій особі квартири, яка перебуває в державній власності та яку займав заявник, є порушенням статті 8 Європейської конвенції з прав людини, оскільки національне законодавство не передбачало для цього підстав. Водночас у справі «Ксінтарас проти Швеції» (*Xintaras v. Sweden*) Суд постановив, що вилучення в заявника посвідчення водія не порушило його майнових прав, гарантованих статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки це було передбачено національним законодавством і переслідувало загальні інтереси суспільства Швеції, забезпечуючи справедливий баланс між такими інтересами та індивідуальними інтересами заявника. У справі «Стретч проти Сполученого Королівства» (*Stretch v. the United Kingdom*) заявник скаржився на те, що його позбавили пріоритетного права на продовження оренди, гарантованого рішенням органів місцевої влади. Уряд Сполученого Королівства заявив у Європейському суді з прав людини, що доктрина *ultra vires* забезпечує важливу гарантію недопущення зловживання владою органами публічної влади, якщо вони діють за межами наданих їм відповідно до національного законодавства повноважень. Європейський суд з прав людини не заперечував проти цього аргументу і зауважив, що зазначена доктрина розкриває зміст верховенства права, яке лежить в основі самої Європейської конвенції з прав людини. У справі «Лашманкін та інші проти Росії» (*Lashmankin and Others v. Russia*), яка стосувалася обмежень, накладених російськими адміністративними органами влади щодо місця, часу й порядку проведення публічних заходів, Європейський суд з прав людини постановив, що в питаннях, які стосуються основоположних прав, надання дискреції виконавчому органу влади, яка виражається в необмежених повноваженнях, суперечить принципу верховенства права, одному з основних принципів демократичного суспільства, закріплених у Європейській конвенції з прав лю-

дини. Закон має чітко вказувати на обсяг будь-якої дискреції і способи її застосування.

У справі «*The Sunday Times*» проти Сполученого Королівства (№ 1)» (*The Sunday Times v. the United Kingdom, No. 1*) заявник, британська газета, оскаржила заборону на опублікування статті, яка, на думку влади, становила неповагу до суду, оскільки це вплинуло б на перемовини, що тривали між сторонами в суді. Справа стосувалася позовів приватних осіб до виробника ліків про те, що виготовлені відповідачем ліки завдали серйозної шкоди здоров'ю їхніх дітей. У справі «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» (*Tolstoy-Miloslavsky v. the United Kingdom*) суди Сполученого Королівства зобов'язали заявника виплатити 1,5 млн фунтів стерлінгів компенсації за опублікування наклепницьких матеріалів. Суд також заборонив і надалі публікувати статті з таким матеріалом. Заявник намагався оскаржити це рішення в апеляційному порядку, але його зобов'язали виплатити 124 900 фунтів стерлінгів шляхом забезпечення судових витрат, що було обов'язковою умовою. У Європейському суді з прав людини заявник наголошував на порушенні його права на свободу думки і на тому, що його право на оскарження рішення суду першої інстанції в апеляційному порядку неналежно обмежено. В обох випадках Європейський суд з прав людини зауважив, що поняття «закон» у словосполученні «встановлені законом» охоплює не лише писаний закон, а й неписаний.

## Принцип 2 — Рівність

Органи публічної влади повинні ставитися до всіх осіб, які перебувають в аналогічних обставинах, однаково. Будь-яка відмінність у ставленні повинна бути об'єктивно виправдана.

## Джерела

- ▶ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 3)
- ▶ Протокол № 12 до Європейської конвенції з прав людини

## Коментар

Органи публічної влади не повинні прямо чи непрямо проявляти дискримінацію до осіб. Принцип рівності вимагає однакового ставлення до осіб, які перебувають в аналогічних ситуаціях. Це означає, що будь-яке передбачене законом право має бути доступне всім особам без дискримінації за ознаками статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціаль-

ного походження, належності до національної меншини, майнового стану, факту народження або за іншими ознаками, якщо таку відмінність у ставленні неможливо об'єктивно виправдати. Аналогічно органи публічної влади не можуть дискримінувати осіб за будь-якою з наведених ознак (стаття 1 Протоколу № 12 до Європейської конвенції з прав людини). Отже, у тих випадках, коли дві чи більше справ є об'єктивно тотожними, органи публічної влади повинні ставитися до них однаково.

Європейська конвенція з прав людини не забороняє різного ставлення до осіб, якщо воно ґрунтується на об'єктивній оцінці фактичних обставин і якщо досягнуто справедливого балансу між захистом інтересів суспільства та повагою до прав і свобод особи, гарантованих Конвенцією. Сторони Конвенції мають певну свободу розсуду в оцінці того, якою мірою та які відмінності за обставин, які можуть бути однаковими, виправдовують різницю у ставленні. Обсяг свободи розсуду відрізняється і залежить від суті справи та наданих фактів, на підставі яких Європейський суд з прав людини має ухвалити остаточне рішення. Суд постановив, що якщо діяльність або захід загального характеру мають непропорційно упереджений вплив на групи людей, то можливість розгляду їх як таких, що дискримінують, не виключається, навіть якщо заходи не були спеціально націлені або спрямовані на цю групу.

Принцип рівності не перешкоджає органам публічної влади ставитися до людей в інший спосіб унаслідок змін у публічній політиці та правозастосуванні за умови, що такі зміни об'єктивно обґрунтовані і не спрямовані на відмінне ставлення до певної групи або груп. Органи публічної влади повинні враховувати той факт, що деякі особи можуть мати легітимні очікування або легітимні інтереси як наслідок попередньої політики або правозастосування (див. Принцип 5), а тому, коли орган публічної влади вирішує змінити політику або практику, дуже важливо заздалегідь поінформувати про це громадськість.

Важливо наголосити, що застосування цього принципу стосовно дітей вимагає особливої уваги. До дітей у їхніх безпосередніх або опосередкованих відносинах з органами публічної влади слід ставитися як до повноцінних носіїв прав, які вони уповноважені реалізовувати у спосіб, який дає їм можливість формувати свої погляди, а також коментувати обставини своєї справи. У всіх діях щодо дітей першочергову увагу необхідно приділяти ефективному забезпеченню найкращих інтересів дитини. У тих справах, коли дитина спроможна формулювати свої погляди, вона повинна мати можливість вільно їх висловлювати, і таким поглядам має надаватися належна увага, з урахуванням віку й зрілості



дитини (див. статтю 3<sup>3</sup> і статтю 12<sup>4</sup> Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права дитини).

Принцип рівності не може бути підставою для виправдання того, що попереднє незаконне рішення або незаконна діяльність застосовуються в інших справах. Належним кроком органу публічної влади буде скасування, якщо це можливо, раніше ухваленого рішення. Якщо певне покарання або санкція не застосовувалися в попередній справі за обставин, коли таке застосування повинно було бути, для органу публічної влади це не має бути перешкодою до застосування цього покарання або санкції в іншій справі.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Зарб Адамі проти Мальти» (*Zarb Adami v. Malta*) заявник скаржився на дискримінацію щодо способу, у який на нього було покладено обов'язок виконання функцій присяжного. Європейський суд з прав людини постановив, що відповідно до статті 14 Європейської конвенції з прав людини у поєднанні з підпунктом «d» пункту 3 статті 4 під дискримінацією розуміють різне ставлення до людей у схожих ситуаціях без об'єктивного й обґрунтованого виправдання. Там, де є різниця в ставленні у зв'язку із реалізацією права, передбаченого Європейською конвенцією з прав людини, застосований захід повинен переслідувати легітимну мету та має бути встановлено «розумне співвідношення пропорційності між використаними засобами і метою, якої прагнуть досягти».

У справі «Гнахоре проти Франції» (*Gnahoré v. France*), у якій заявник скаржився на те, що його розлучили з неповнолітнім сином, якого передали на виховання до прийомних батьків, Європейський суд з прав

<sup>3</sup> У статті 3 Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права дитини зазначено:

«1. У всіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюють їх державні чи приватні установи, котрі займаються питаннями соціального забезпечення, суди, адміністративні чи законодавчі органи, першочергово увагу приділяють якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

2. Держави-учасниці зобов'язані забезпечити дитині захист і піклування, необхідні для її добробуту, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, відповідальних за неї за законом, і з цією метою вживають усіх відповідних законодавчих та адміністративних заходів.

3. Держави-учасниці забезпечують, щоб установи, служби й органи, відповідальні за піклування про дітей або їхній захист, відповідали нормам, встановленим компетентними органами, зокрема в галузі безпеки й охорони здоров'я та з погляду кількості та придатності їхнього персоналу, а також компетентного нагляду».

<sup>4</sup> У статті 12 Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права дитини зазначено:

«1. Держави-учасниці забезпечують дитині, здатній сформулювати власні погляди, право вільно висловлювати ці погляди з усіх питань, що стосуються дитини, причому поглядам дитини приділяють належну увагу згідно з її віком і зрілістю.

2. З цієї метою дитині, зокрема, надають можливість бути заслуханою в ході будь-якого судового чи адміністративного розгляду, що стосується дитини, безпосередньо або через представника чи відповідний орган у порядку, передбаченому процесуальними нормами національного законодавства».

людини зазначив, що у справах такого роду інтереси дитини мають домінувати над іншими аргументами.

### Принцип 3 — Об'єктивність і безсторонність

Органи державної влади здійснюють свої повноваження з урахуванням лише відповідних питань. Вони не повинні діяти упереджено або створювати враження, що так діють.

#### Джерела

- ▶ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 4)
- ▶ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(2000)6 «Щодо статусу публічних службовців у Європі» (Принцип 13)

#### Коментар

Під час ухвалення рішення орган публічної влади має враховувати всі обставини справи, що стосуються того чи іншого адміністративного рішення, з наданням кожній обставині відповідної оцінки. Факти, які не є релевантними, потрібно виключити з розгляду. На процес ухвалення адміністративного рішення не повинні впливати індивідуальні інтереси або упереджене ставлення публічного службовця, який ухвалює таке рішення. Слід уникати навіть будь-яких проявів упередженості.

Органи публічної влади зобов'язані забезпечувати безсторонне виконання своїх обов'язків посадовими особами незалежно від їхніх особистих переконань та інтересів. Жодний публічний службовець не повинен брати участі в ухваленні адміністративних рішень, які стосуються його або її власних фінансових чи інших індивідуальних інтересів або інтересів його або її сім'ї, друзів чи опонентів. Він або вона не повинні бути залучені до процесу оскарження ухваленого ним або нею адміністративного рішення. Можуть виникнути й інші обставини, котрі здатні порушити його або її безсторонність, наприклад, у справі щодо своїх «друзів або опонентів», до яких публічний службовець має позитивне або негативне ставлення або з якими ця посадова особа має тісні стосунки (наприклад, колишній чоловік/колишня дружина).

До того ж публічні службовці несуть невід'ємні зобов'язання під час виконання своїх посадових функцій. Ці зобов'язання охоплюють дискреційні повноваження, підзвітність, нейтральність і, загалом, лояльність до демократичних інститутів і повагу до верховенства права. Для уникнення конфлікту інтересів і корупційної складової публічні служ-

бовці можуть підлягати обмеженням стосовно іншого (додаткового) місця роботи й участі в політичній діяльності.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Ахмед та інші проти Сполученого Королівства» (*Ahmed and Others v. the United Kingdom*) з метою збереження своїх посад в органі місцевого управління заявникам довелося відмовитися від своєї політичної діяльності в інтересах політичних партій. Вони стверджували, що така вимога, серед інших положень, порушила їхнє право на повноцінну участь у виборчому процесі, яке гарантоване статтею 3 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини. Європейський суд з прав людини не знайшов жодних порушень, визнавши, що обмеження мали легітимну мету, спрямовану на забезпечення політичної безсторонності публічних службовців.

### Принцип 4 — Пропорційність

Заходи, вжиті органами публічної влади для виконання своїх повноважень, не повинні бути надмірними стосовно впливу на права й інтереси осіб і мають бути необхідними та застосовуватись тою мірою, якою вимагається для досягнення бажаної мети.

## Джерело

- Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 5)

## Коментар

Пропорційність є всеохопною вимогою в державі, яка керується принципом верховенства права. Органи публічної влади можуть обмежувати права осіб у відносинах з державою лише в тому обсязі, у якому це потрібно для захисту публічного інтересу. Необхідно встановити «справедливий баланс» між загальним інтересом суспільства і вимогою захисту основоположних прав людини.

Принцип пропорційності буде порушено в разі недотримання таких вимог:

- i. Має бути обґрунтований зв'язок між цілями, які лежать в основі діяльності органів публічної влади, і засобами, обраними для їхнього досягнення. Будь-яке обмеження прав людини або втручання в них має бути належним і необхідним, а цілі неможливо досягнути жодними іншими засобами. Заборона на використання надмірних засобів

зобов'язує органи публічної влади застосовувати лише ті засоби, що необхідні для досягнення бажаного результату.

- ii. Має бути обґрунтований зв'язок між обмеженням, накладеним на ту чи іншу особу, та публічним інтересом, який необхідно захистити. Таке обмеження, накладене на ту чи іншу особу, має обґрунтовано співвідноситися із благом, яке отримує суспільство.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Соєрінг проти Сполученого Королівства» (*Soering v. the United Kingdom*) заявник скаржився на те, що його екстрадиція до Сполучених Штатів Америки, де йому загрожувала смертна кара, порушує статтю 3 Європейської конвенції з прав людини. У справі «Гуттен-Чапська проти Польщі» (*Hutten-Czapska v. Poland*) заявниця була одним із багатьох орендаторів нерухомості в Польщі, які постраждали від обмежувальної системи контролю оренди. В обох справах Європейський суд з прав людини зауважив, що «пошук справедливого балансу між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи є наскрізним елементом усієї Європейської конвенції з прав людини». Див. також справу «Ксінтарас проти Швеції» (*Xintaras v. Sweden*), у якій Європейський суд з прав людини визнав, що вилучення у заявника посвідчення водія не порушило його майнового права відповідно до статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини. Суд постановив, що вилучення посвідчення було передбачено національним законодавством і мало легітимну мету — встановлення справедливого балансу між загальними інтересами шведського суспільства та індивідуальними інтересами заявника.

## Принцип 5 — Юридична визначеність

Адміністративні рішення, ухвалені органами публічної влади, повинні бути передбачуваними, щоб надати змогу особам діяти відповідним чином. Такі рішення не мають зворотної сили, крім випадків, коли це передбачено законом або якщо це буде на користь осіб. Не повинно бути жодного втручання в набуті особами права або втручання у легітимні очікування щодо рішень, які можуть бути прийняті органом публічної влади в майбутньому, за винятком випадків, передбачених законом.

## Джерело

- Рекомендація Кабінету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (статті 6, 21)

## Коментар

Юридична визначеність має важливе значення для формування довіри громадськості до судової системи та верховенства права. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом законності (Принцип 1), оскільки він також стосується передбачуваності. Юридична визначеність так само вимагає, щоб закон був зрозумілим, чітким і передбачуваним (див. також Принцип 13) для того, щоб особи розуміли, якої поведінки очікують від них органи публічної влади і чого вони можуть очікувати від органів публічної влади. Те, як органи публічної влади застосовують закон, є фундаментальною основою для формування довіри суспільства.

Кожен повинен мати можливість правомірно довіряти органам публічної влади для того, щоб регулювати свою поведінку, виходячи з чіткого розуміння того, як діють органи публічної влади. Тому органи публічної влади повинні бути послідовними в ухваленні рішень і не діяти у свавільний спосіб. У кожного повинна бути можливість добросовісно спиратись на адміністративні рішення, які були ухвалені органами публічної влади, чиї рішення й дії завжди повинні ґрунтуватися на законі, що регулює конкретну ситуацію. Закон має бути чітко сформульованим і доступним для широкого кола осіб; закон також має правильно застосовуватися. Скасування адміністративних рішень органами публічної влади стосується низки питань щодо юридичної визначеності, про що окремо йтиметься далі.

## Скасування

У тих випадках, коли орган публічної влади бажає скасувати своє адміністративне рішення, він має бути обережним для того, щоб не порушувати принцип юридичної визначеності, зокрема не втручатися в уже набуті особою права. Отже, скасування адміністративних рішень органом публічної влади дозволяється лише в таких випадках:

- ▶ коли первинне адміністративне рішення незаконне та (i) немає легітимних очікувань щодо його захисту, або (ii) публічний інтерес у скасуванні рішення переважає над правами та інтересами заінтересованої особи у залишенні рішення в силі; та
- ▶ коли первинне адміністративне рішення законне та (i) заінтересована особа не має легітимних очікувань щодо залишення рішення в силі або (ii) відповідні факти й обставини змінилися, а публічний інтерес у скасуванні рішення переважає над правами та інтересами заінтересованої особи у залишенні рішення в силі.

Скасування адміністративного рішення є по суті також адміністративним рішенням, на яке повністю поширюються матеріальні та процедурні принципи цього посібника. Безпосередньо проблема скасування

є здебільшого колізією між принципом законності й публічним інтересом, з одного боку, та захистом легітимних очікувань особи у залишенні рішення в силі, — з другого. Національне законодавство може визначати межі скасування адміністративних рішень. У більшості держав-членів органи публічної влади можуть, за певних умов, повністю або частково скасовувати свої акти, як за зверненням особи (див. нижче Принцип 18), так і за власною ініціативою.

Якщо на момент ухвалення первинного рішення органом публічної влади не було повністю відомо про відповідні факти й обставини, а якщо було б відомо, то це призвело б до прийняття іншого рішення, або якщо з моменту ухвалення цього рішення заінтересована особа не виконує умов, зазначених в адміністративному рішенні або чинному законодавстві, то, залежно від конкретних обставин, національне законодавство визначає законність чи незаконність ухвалення такого первинного рішення.

Залежно від того, наскільки відповідна особа була обізнаною чи повинна була бути обізнаною про незаконність прийняття адміністративного рішення, і залежно від ваги й пріоритетності відповідного публічного інтересу, скасування рішення набуває чинності від дати скасування або навіть зі зворотною силою, від дати ухвалення відповідного рішення.

Немає жодних легітимних очікувань щодо захисту права, якщо відповідна особа знала або обґрунтовано повинна була знати про те, що первинне рішення було незаконним, або якщо заінтересована особа надала неправдиву або неповну інформацію органу публічної влади з метою ухвалення первинного рішення.

Цілком ймовірно, що час, який минув з моменту ухвалення первинного рішення, стане обставиною, яка вплине на баланс між публічним інтересом у скасуванні рішення та легітимним очікуванням особи, на яку вплине залишення його в силі. Що більше часу мине, тим більше ваги надається легітимним очікуванням особи.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Маркс проти Бельгії» (*Marckx v. Belgium*) заявниця скаржила відповідно до статті 14 Європейської конвенції з прав людини на те, що до дітей, народжених у шлюбі і поза шлюбом, застосовується різний порядок спадкування. Європейський суд з прав людини зауважив, що принцип юридичної визначеності є невід'ємною частиною Конвенції. У преамбулі до Конвенції наголошено, що верховенство права, основоположним аспектом якого є юридична визначеність, є частиною спільної спадщини договірних держав. У справі «Брумареску проти Румунії» (*Brumărescu v. Romania*) Європейський суд з прав людини визнав, що було втручання в право заявника на захист власності, гарантоване

статтю 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини, оскільки Верховний Суд скасував остаточне рішення суду нижчої інстанції, яке визнавало право заявника на житло, навіть незважаючи на те, що рішення було виконано. У справі «Хан проти Сполученого Королівства» (*Khan v. the United Kingdom*) Європейський суд з прав людини постановив, що органи влади Сполученого Королівства використовували прилади прихованого прослуховування не згідно із законом в розумінні статті 8 Європейської конвенції з прав людини, оскільки не було законодавства, яке врегульовувало питання щодо використання таких пристроїв, при цьому застосування пристроїв здійснювалось на підставі Інструкції Міністерства внутрішніх справ, яка не є документом зобов'язального характеру і до якої відсутній вільний доступ широкого кола осіб.

У справі «Рисовський проти України» (*Rysovskyy v. Ukraine*) селищна рада скасувала своє попереднє рішення про землевідведення. Європейський суд з прав людини постановив, що органи публічної влади зобов'язані створювати внутрішні процедури, які сприятимуть юридичній визначеності в цивільних справах, що стосуються майнових інтересів. Суд постановив, що принцип «належного врядування» не має перешкоджати органам влади виправляти ненавмисні помилки, навіть ті, яких вони припустились внаслідок недбалості. З другого боку, потреба у виправленні старого «неналежного» рішення не має становити непропорційне втручання в нове право, набуте особою, яка добросовісно покладається на правомірність дій органу публічної влади. Іншими словами, не можна допускати, щоб органи публічної влади, які не застосовують своїх власних процедур або не дотримуються їх, отримували користь від своїх неправомірних дій або ухилялися від виконання своїх зобов'язань. Відповідальність за ризик допущення будь-якої помилки має нести безпосередньо державний орган, і помилки слід виправляти не за рахунок зацікавленої особи. У контексті скасування помилково наданого майнового титулу принцип «належного врядування» може не лише покласти на органи влади певний обов'язок щодо невідкладного виправлення своєї помилки, а й вимагати виплати адекватної компенсації або вжиття інших релевантних заходів з відновлення становища особи, яка добросовісно набула право на земельну ділянку (див. Принцип 17).

У справі «Белане Надь проти Угорщини» (*Bélané Nagy v. Hungary*) заявниця скаржилася на те, що позбавлення її права на пенсію у зв'язку з інвалідністю на підставі нещодавно ухваленого закону щодо методики оцінювання порушень стану здоров'я в контексті професійної діяльності порушує її право на захист майна. Зокрема, Європейський суд з прав людини постановив, що стаття 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини застосовується до справи пані Надь, оскільки вона мала легітимні очікування вважати, що й далі отримува-

тиме пенсію, призначену їй на підставі чинного раніше законодавства. Було встановлено, що скасування її пенсії ґрунтувалося на законі (нове законодавство) і мало легітимну мету (економія державних коштів). Проте Суд постановив, що таке скасування не було пропорційним, оскільки передбачало повне позбавлення особи з інвалідністю єдиного і суттєвого джерела доходу внаслідок ретроактивного законодавства, яке не містило перехідних положень, котрі можливо було б застосувати до справи пані Надь.

Концепція «легітимного очікування» в контексті статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини вперше була розвинута Європейським судом з прав людини у справі «Пайн Веллі Девелопмент та інші проти Ірландії» (*Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*). У цій справі Європейський суд з прав людини встановив, що поняття «легітимне очікування» виникло тоді, коли було надано дозвіл на складання схематичного плану, на підставі чого компанії-заявники придбали земельну ділянку з метою її подальшого використання. Як зауважив Суд, дозвіл на планування, який орган планування не міг скасувати, був «складовою частиною майна компаній-заявників».

Інший аспект поняття «легітимне очікування» наведено у справі «Прессос Компанія Навієра С.А. та інші проти Бельгії» (*Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*). Цю справу розглядали за позовами про відшкодування збитків, які виникли внаслідок випадків зіткнень суден, нібито спричинених недбалістю бельгійських лоцманів. Відповідно до внутрішніх норм деліктного права такі вимоги виникають відразу після заподіяння шкоди. Європейський суд з прав людини кваліфікував позовні вимоги як «активи», що вимагають захисту відповідно до статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини. Далі Суд зауважив, що, керуючись низкою рішень Касаційного суду, заявники могли стверджувати, ніби в них було «легітимне очікування» того, що їхні позови, котрі впливають із зазначених нещасних випадків, розглядатимуться відповідно до загальних норм деліктного права. Наявне в цій справі «легітимне очікування» не є по суті складовою майнового інтересу; воно стосувалося способу, у який позовну вимогу, кваліфіковану як «актив», буде розглянуто в рамках національного законодавства, зокрема того факту, що запроваджену судову практику національних судів і надалі буде поширено на справи про відшкодування вже завданих збитків. У справі «Копецький проти Словаччини» (*Kopecký v. Slovakia*) Європейський суд з прав людини розглянув ситуацію, коли скарги стосовно «легітимного очікування» не було. У цій справі Суд досліджував питання про те, чи становить вимога заявника про повернення майна, якщо він не зміг виконати одну з умов для цього відповідно до вимог національного законодавства, «майно» в розумінні статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини.



## Принцип 6 — Прозорість

Органи публічної влади забезпечують кожному доступ до офіційних документів, які перебувають у їхньому володінні. Доступ надається без дискримінації. Органи публічної влади також зобов'язані надавати інформацію про свою діяльність і прийняті рішення. Цей обов'язок також поширюється на опублікування офіційних документів.

### Джерела

- ▶ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 10)
- ▶ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec(2002)2 «Про доступ до офіційних документів»
- ▶ Європейська конвенція з прав людини (статті 8, 10)
- ▶ Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

### Коментар

Принцип прозорості гарантує, що діяльність органів публічної влади та їхніх посадових осіб здійснюється відкрито. Це посилює суспільну довіру й рівень захисту прав осіб. Окрім того, прозорість заохочує ширшу участь громадськості. Загальновизнано, що демократія функціонує більш ефективно, якщо громадськість цілковито володіє інформацією про питання, які стосуються суспільного життя. Поінформована громадськість ефективніше бере участь у прийнятті рішень та формуванні публічної політики органами публічної влади, а також краще її сприймає і дотримується (див. нижче Принцип 9). Органи публічної влади також отримують позитивний результат від зворотного зв'язку з громадськістю. Тому бажано, щоб органи публічної влади забезпечували відкритий доступ до фіксованої інформації, що перебуває у їх володінні, окрім необхідних винятків і обмежень.

У міжнародному праві на органи публічної влади не покладено позитивного обов'язку щодо поширення інформації серед громадськості. Як зазначалося, їх слід заохочувати до надання якомога ширшої інформації про ухвалені ними рішення.

Правила доступу до офіційних документів мають забезпечувати повагу до приватності і до права на захист персональних даних, зокрема даних, збережених на цифрових носіях або в електронних файлах (див. нижче Принцип 7).

Офіційні документи охоплюють усю інформацію, зафіксовану в будь-якій формі, створену або отриману органами публічної влади та якою

вони володіють при здійсненні своїх повноважень, але не стосуються документів на стадії підготовки. Особа, яка звертається з проханням надати доступ до офіційних документів, не зобов'язана пояснювати причини свого прохання і тим більше не зобов'язана мати безпосередню чи особисту зацікавленість у змісті відповідних офіційних документів. Формальності стосовно порядку звернень необхідно звести до мінімуму. Органи публічної влади можуть обмежувати доступ до офіційних документів лише у виняткових випадках, передбачених законодавством. Такі обмеження повинні бути необхідними в демократичному суспільстві і бути пропорційними.

Орган публічної влади повинен надавати інформацію в розумні строки. Зрозуміло, що численні звернення від громадськості про надання інформації можуть спричинити посилення робочого навантаження на публічних службовців органів публічної влади. Обробка запитів може призвести до затримок, несумісних із принципом належного й ефективного адміністрування. Основні критерії оцінки того, який період часу вважається розумним, передбачають характер та обсяг інформації, яку необхідно зібрати і надати. Засоби надання інформації можуть бути як усними, так і письмовими. Слід також дозволити ознайомлення з документами і справами. Той факт, що органи публічної влади стягують плату для відшкодування витрат за надання запитуваної інформації (копіювання, друк, розсилка тощо), узгоджується з принципом прозорості та принципом доступності, про який йдеться далі в описі Принципу 8.

Орган публічної влади може виправдати свою відмову в доступі до офіційних документів лише стосовно певних видів внутрішньої документації, зокрема до особистих документів, які циркулюють у структурі певного органу, або документів, підготовлених як внутрішньоорганізаційні. Кожне робоче середовище, зокрема діяльність органів публічної влади, має «приватну сферу», у якій діяльність здійснюється в досить неформальний спосіб і яка потребує захисту.

Підвищені стандарти доступу громадськості до офіційних документів містяться в Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (CETS № 205). Ця Конвенція ще не набула чинності.

## **Практика Європейського суду з прав людини**

У справі «Луізо проти Франції» (*Loiseau v. France*) заявник, колишній викладач середньої школи, скаржився на порушення статті 6 Європейської конвенції з прав людини, зокрема на те, що впродовж тривалого часу органи влади не виконували судового рішення, яке зобов'язувало надати йому копії документів щодо працевлаштування, його внесків на соціальне забезпечення та платіжної документації. Європейський суд з прав людини зазначив, що, виходячи з Європейської конвенції

з прав людини, важко сформулювати загальне право щодо доступу до даних і документів, які перебувають у розпорядженні державних органів. Проте Суд постійно наголошував, що громадськість має право на отримання інформації з питань, які становлять публічний інтерес. Прикладом може бути рішення у справі «*Observer ma Guardian* проти Сполученого Королівства» (*Observer and Guardian v. the United Kingdom*), у якій заявники скаржилися на те, що накладення тимчасової судової заборони на публікацію в ЗМІ до завершення спору порушує право на свободу вираження поглядів, гарантоване статтею 10 Європейської конвенції з прав людини; і справу «*Торгейр Торгейрсон* проти Ісландії» (*Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*), у якій заявник скаржився, що його засудження й ухвалення вироку за наклеп становили втручання у його право на свободу вираження поглядів.

Практика Європейського суду з прав людини стосовно прозорості пов'язана зі свободою ЗМІ. У таких справах Суд детально аналізував заходи, вжиті національним органом влади, які могли перешкоджати ЗМІ, одному із «сторожових псів» суспільства, брати участь у публічних дебатах з питань, які легітимно становлять публічний інтерес. Заходи, які ускладнюють доступ до інформації, включені у цей контекст. У справі «*Бладет Тромсо і Стенсас* проти Норвегії» (*Bladet Tromso and Stensaas v. Norway*) заявники, газета та головний редактор, скаржилися на порушення статті 10 Європейської конвенції з прав людини щодо накладених на них штрафів національними судами за публікацію висловлювань, які були визнані судом наклепницькими; у справі «*Йерсілд* проти Данії» (*Jersild v. Denmark*) заявник, журналіст, стверджував у Європейському суді з прав людини, що його засудження і вирок за сприяння та підбурювання до поширення расистських висловлювань порушили його право на свободу вираження поглядів у розумінні статті 10 Європейської конвенції з прав людини. У справі «*Мадьяр Гельсінкі Бізоттсак* проти Угорщини» (*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*) заявник, неурядова організація, скаржилася за статтею 10 Європейської конвенції з прав людини на відмову в наданні інформації, яка містилася в офіційному документі. Європейський суд з прав людини дійшов висновку про те, що право на отримання інформації (стаття 10 Конвенції) загалом забороняє органам влади обмежувати будь-яку особу в отриманні інформації, яку інші бажають або можуть надати цій особі. Проте право на отримання інформації неможливо тлумачити як таке, що накладає позитивне зобов'язання на державу збирати й поширювати інформацію з власної ініціативи. Стаття 10 Конвенції по суті не наділяє осіб правом доступу до інформації, яка перебуває у володінні органу публічної влади, і не зобов'язує його передавати особам таку інформацію. Але таке право може виникати, по-перше, у тих випадках, коли обов'язок розкрити інформацію передбачено судовим рішенням, і, по-друге, коли доступ до інформації має важливе значення для реалізації особою свого права на свободу

вираження поглядів, зокрема на «свободу одержувати і передавати інформацію», коли відмова становить втручання в таке право. У справі «Гужа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*) заявник, колишній співробітник розвідки, скаржився на притягнення його до кримінальної відповідальності за розкриття інформації про незаконну діяльність розвідувальних служб. Європейський суд з прав людини визнав, що в демократичному суспільстві дії чи бездіяльність державного органу повинні бути предметом пильної уваги не лише органів законодавчої та судової влади, а й ЗМІ та громадськості. Інтерес громадськості до розкриття певної інформації іноді може бути настільки сильним, що знівелює обов'язок нерозголошення інформації.

У справі «Рисовський проти України» (*Rysovskyy v. Ukraine*) Європейський суд з прав людини вказав, що органи публічної влади зобов'язані забезпечити внутрішні процедури, які посилюють відкритість і зрозумілість їхньої діяльності, мінімізують ризик допущення помилок і сприяють юридичній визначеності у правочинах, які мають вплив на майнові інтереси. З огляду на статті 2 та 8 Європейської конвенції з прав людини Суд постійно наголошував на позитивному зобов'язанні держав надавати доступ до життєво важливої інформації, яка дає можливість особам оцінювати ризики для їхнього здоров'я та життя. Зокрема, у справі «Вільнес та інші проти Норвегії» (*Vilnes and Others v. Norway*) заявники не були поінформовані про небезпеку для їхнього здоров'я у зв'язку з професійною діяльністю, яку вони виконували для державного органу; у справі «Будаєва та інші проти Росії» (*Budayeva and Others v. Russia*) родичі заявників загинули внаслідок стихійного лиха, оскільки вони не були поінформовані державними органами у належний час про його неминучість.

## Принцип 7 — Приватність і захист персональних даних

Під час обробки персональних даних у цифровому чи іншому форматі органи публічної влади зобов'язані вжити усіх необхідних заходів для забезпечення приватності осіб та їхніх прав на захист персональних даних.

### Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів Ради Європи «Щодо належного адміністрування» (стаття 9)
- ▶ Європейська конвенція з прав людини (статті 8, 10)
- ▶ Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Протокол про внесення змін до цієї Конвенції

## Коментар

Обробка (у тому числі збирання) персональних даних органами публічної влади має особливо важливе значення в контексті їхніх відносин із громадськістю. Органи публічної влади повинні поважати право на приватне життя осіб та їхнє право на захист персональних даних.

Органи публічної влади повинні забезпечити населенню доступ до персональних даних, щоб особи мали можливість дізнаватися, як обробляються їхні персональні дані, про точність і достовірність таких даних, а, за потреби, мали можливість реалізувати інші права, такі як право на виправлення або вилучення даних.

Доступ до персональних даних, їхнє виправлення та знищення є правами, визнаними з 1981 року Конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS № 108, далі — Конвенція № 108). Конвенція № 108 спрямована на те, щоб дати особам можливість:

- ▶ встановити факт та основні цілі обробки даних, а також ідентифікаційні дані й постійне місце перебування або основне місце ведення бізнесу контролера даних;
- ▶ отримувати з розумною періодичністю і без надмірної затримки або плати, в доступній для розуміння формі підтвердження факту зберігання персональних даних;
- ▶ вимагати виправлення або вилучення персональних даних, якщо вони обробляються всупереч положенням національного законодавства, яке імплементує основні принципи Конвенції;
- ▶ мати правові засоби захисту своїх прав.

Зміни до Конвенції № 108, внесені Протоколом<sup>5</sup>, передбачають додаткові права щодо захисту особи. До них належать, зокрема:

- ▶ право не бути об'єктом рішення, яке суттєво впливає на особу та приймається виключно шляхом автоматизованої обробки даних без урахування думки цієї особи;
- ▶ право за запитом одержувати обґрунтування підстав, на яких здійснюється обробка персональних даних, якщо результати обробки застосовуються до особи;
- ▶ право особи в будь-який момент заперечувати проти обробки її персональних даних з огляду на її індивідуальну ситуацію, крім випадків, коли контролер персональних даних наведе такі правомірні підстави для обробки, що переважають інтереси або права і основоположні свободи особи.

<sup>5</sup> Протокол про внесення змін до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (CETS № 223), прийнятий 18 травня 2018 року і відкритий для підписання 10 жовтня 2018 року.

Важливо, щоб органи публічної влади обробляли персональні дані правомірно і добросовісно. Для цього вони повинні вжити всіх необхідних заходів захисту. Дані слід обробляти лише для досягнення точно визначених, ясних і легітимних цілей. Цілі, заради яких здійснюють обробку, повинні бути адекватними, відповідними і не надмірними. Дані повинні бути точними і в разі потреби оновлюватися. Вони повинні зберігатися у формі, яка дає можливість ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж цього потребують цілі обробки.

Певні види персональних даних, що мають назву «чутливі дані», не можуть оброблятися, крім випадків, коли національне законодавство передбачає належні гарантії, які доповнюють гарантії Конвенції № 108. Чутливі дані, зокрема, включають:

- ▶ генетичні дані;
- ▶ персональні дані, що стосуються правопорушень, кримінальних проваджень та засуджень, а також відповідних заходів безпеки;
- ▶ біометричні дані, які однозначно ідентифікують особу;
- ▶ персональні дані, що розкривають расове або етнічне походження, політичні погляди, членство у профспілках, релігійні чи інші переконання, дані про стан здоров'я чи статеве життя особи.

Органи публічної влади повинні вживати належних заходів безпеки для захисту персональних даних, які є в їхньому володінні, від таких ризиків, як випадковий або несанкціонований доступ до персональних даних, а також їхнє знищення, втрата, використання, зміна або розкриття.

У низці рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи зазначено, як загальні принципи Конвенції № 108 можуть бути застосовані в різних сферах відповідальності органів публічної влади, а саме:

- ▶ дані про працевлаштування (Рекомендація CM/Rec(2015)5);
- ▶ дані щодо створення й використання профілю осіб (Рекомендація CM/Rec(2010)13)<sup>6</sup>;
- ▶ статистичні дані (Рекомендація № R(97)18);
- ▶ медичні дані (Рекомендація № R(97)5);
- ▶ дані у сфері телекомунікаційних послуг (Рекомендація № R(95)4);
- ▶ передача даних третім особам (Рекомендація № R(91)10);
- ▶ дані в діяльності поліції (Рекомендація № R(87)15)<sup>7</sup>;
- ▶ дані про соціальне забезпечення (Рекомендація № R(86)1).

<sup>6</sup> Див. також *Керівні принципи щодо захисту осіб у зв'язку з обробкою персональних даних у світі Великих Даних*, прийняті у січні 2017 року Консультативним комітетом Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних.

<sup>7</sup> Див. також *Практичний посібник із використання персональних даних у секторі поліції*, прийнятий у лютому 2018 року Консультативним комітетом Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних.

Європейський суд з прав людини у своїй практиці щодо захисту персональних даних прагне досягти справедливого балансу між застосуванням положень статті 8 Європейської конвенції з прав людини (право на повагу до приватного і сімейного життя) у поєднанні з іншими основоположними правами (зокрема, правом на свободу вираження поглядів, гарантованим статтею 10 Конвенції).

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Класс та інші проти Німеччини» (*Klass and Others v. Germany*) заявники скаржилися на законодавство Німеччини, яке надавало повноваження органам влади стежити за листуванням і телефонними розмовами заявників без зобов'язання цих органів влади повідомляти про вжиті щодо них заходи. Європейський суд з прав людини постановив, що повноваження стосовно прихованого спостереження за громадянами допустимі відповідно до Конвенції лише тоді, коли це виключно необхідно для захисту демократичних інститутів. У справі «С. і Марпер проти Сполученого Королівства» (*S. and Marper v. the United Kingdom*) заявник скаржився на те, що зібрані органами влади зразки ДНК і відбитки пальців можуть зберігатися в них протягом необмеженого періоду часу і бути використані не в тих цілях, для яких їх збрали. Європейський суд з прав людини постановив, що сам факт зберігання даних, пов'язаних з приватним життям особи, є втручанням у право на повагу до приватного життя. У справі «Хараламбі проти Румунії» (*Haralambie v. Romania*), в якій заявнику перешкоджали ознайомитися з матеріалами його справи, сформованої щодо нього таємними службами, Суд установив порушення статті 8 Європейської конвенції з прав людини (право на повагу до приватного життя). Суд підкреслив життєво важливий інтерес осіб у доступі до справ, які містять інформацію про них і зберігаються в органах публічної влади, та підкреслив, що такі органи зобов'язані забезпечити ефективну процедуру доступу до такої інформації. У справі «К. Х. та інші проти Словаччини» (*K. H. and Others v. Slovakia*) Суд установив порушення статті 8 Конвенції, оскільки заявницям не дозволяли робити копії їхніх медичних документів. Суд визнав, що заявниці не зобов'язані обґрунтовувати, чому їм потрібні фотокопії документів. Суб'єкт, що володіє такими даними, має вказати на вагомі причини, через які він не може задовольнити цей запит.

Водночас у справі «Сегерштедт-Віберг та інші проти Швеції» (*Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden*) Суд постановив, що органи влади Швеції не порушили статтю 8 Європейської конвенції з прав людини. Беручи до уваги наявні в них широкі межі розсуду, органи влади мають право вважати, що інтереси національної безпеки й боротьби з тероризмом переважають над інтересами заявників в отриманні повної інформації щодо них, яка міститься в реєстрі служби безпеки. У справі «Гаскін

проти Сполученого Королівства» (*Gaskin v. the United Kingdom*) заявник скаржився на жорстоке ставлення під час перебування під опікою місцевого органу влади і проживання з прийомними батьками; він просив надати йому доступ до матеріалів його справи, яка зберігається в місцевому органі влади, але його запит не задовольнили. Суд постановив, що обмеження доступу до документів, які перебувають у володінні органу публічної влади, може мати важливе значення для забезпечення об'єктивності та достовірності інформації. Конфіденційність також може бути важливою для захисту третіх осіб. Система буде відповідати принципу пропорційності, якщо вона дозволяє доступ до документів за умови згоди третьої сторони чи у випадку, коли незалежний орган надає доступ без дозволу третьої сторони, яка або не відповідає на запит про доступ, або не надає згоди.





## Глава II

# Процедурні принципи

---

**П**роцедурні принципи, які наведені в цій главі, застосовуються до процесів ухвалення рішень, коли органи публічної влади вирішують питання, котрі зачіпають права й інтереси людей, що живуть або працюють у сферах, у яких ці органи публічної влади здійснюють адміністрування або надають публічні послуги. У більшості випадків для прийняття рішення або надання послуги особи звертаються з письмовим запитом або із запитом через онлайн-ресурс до органу публічної влади. Процес може бути формальним або неформальним, залежно від послуги і предмета запиту. Опрацювання запиту залежить від його складності та важливості, зокрема від того, чи вплине рішення, яке потрібно ухвалити, на інших представників громадськості, організації або бізнес-структури, і якщо так, то наскільки. Ці процедурні принципи відображають ключові елементи верховенства права, оскільки вони повинні застосовуватися в демократичному суспільстві, яке захищає права людини.

### Принцип 8 — Доступ

Органи публічної влади повинні розглядати й реагувати на звернення осіб щодо ухвалення адміністративних рішень з питань, які стосуються їхньої компетенції та стосовно яких зацікавлені особи мають легітимний інтерес, включаючи можливість розпочати адміністративну процедуру.

### Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (статті 13, 15)

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)4 «Щодо місцевих та регіональних публічних послуг» (керівні рекомендації 31, 32, 33, 34)
- ▶ Рекомендація № R(97)7 «Щодо місцевих публічних послуг та прав їхніх користувачів» (оновлено Рекомендацією CM/Rec(2007)4 (керівна рекомендація 9)
- ▶ Рамкова конвенція про захист національних меншин (стаття 10.2)
- ▶ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (стаття 10)

## Коментар

Кожен має право на звернення до органів публічної влади стосовно ухвалення рішення щодо питань, які охоплюються їхньою компетенцією, особливо якщо послуги надаються особам, що мають право на отримання благ.

Органи публічної влади повинні забезпечувати вільний доступ до інформації щодо їхніх повноважень. Вони також повинні надавати інформацію про те, як особи можуть подавати окремі заяви, і надавати рекомендації про те, як заповнювати форми, а також яких процедур потрібно дотримуватися. Якщо особа не використовує належної форми, це не має бути підставою для автоматичного відхилення її заяви. Навпаки, посадові особи органу публічної влади повинні допомогти особі в правильному заповненні відповідної форми або іншим способом давати відповідні вказівки та забезпечити, щоб орган публічної влади отримав інформацію, якої він потребує для ухвалення обґрунтованого рішення. Органи публічної влади повинні доброзичливо та прихильно ставитися до осіб, які звертаються до них із запитом про надання інформації, особливо якщо це стосується дітей чи інших вразливих категорій населення.

Під час надання рекомендацій та інформації публічні службовці повинні діяти безсторонньо і забезпечувати рівне ставлення до всіх осіб, а також надання однакового обсягу об'єктивної інформації або рекомендацій, особливо в тих випадках, коли рішення може стосуватися декількох осіб (див. Принцип 2). Рекомендації можливо надавати під час підготовки або заповнення документів, але вони не можуть включати консультації, оскільки це може поставити під загрозу нейтралітет органу публічної влади і стати підставою для успішного оскарження будь-якого адміністративного рішення, яке орган може ухвалити по суті справи.

Орган публічної влади зобов'язаний відповідати на всі отримані запити, але не зобов'язаний приділяти однакову увагу запитам, які є очевидним зловживанням правом, особливо в тих випадках, коли їх повторюють або надсилають у великій кількості. Національним законодавством має

бути визначено, якою мірою органи публічної влади повинні визнавати мови меншин або іноземні мови і чи можливо приймати й розглядати запити, подані іноземною мовою або мовою меншин у тих випадках, коли особа не володіє офіційною мовою компетентного органу публічної влади. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ETS № 148) та Рамкова конвенція про захист національних меншин (ETS № 157) передбачають зобов'язання щодо використання регіональних мов і мов меншин органами публічної влади та суб'єктами, що надають публічні послуги, у тих випадках, якщо цього вимагає певна кількість осіб або присутність меншин, що традиційно проживають на визначеній території. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин передбачає, що користувачі регіональних мов або мов меншин можуть надсилати усні або письмові запити й отримувати відповіді цими мовами.

Якщо заяву подано до органу публічної влади, який не є компетентним органом, він має, якщо це можливо, передати цю заяву компетентному органу та, відповідно, повідомити про це зацікавлену особу. Повернення, а не передача заяви, можливе у випадку, коли компетентний орган не може бути чітко визначений або він належить до зовсім іншої сфери публічного адміністрування. У таких випадках про це слід повідомити зацікавлених осіб.

Особи можуть бути зобов'язані оплатити частину витрат, які несе орган публічної влади під час обробки запитів, зокрема шляхом стягнення плати за здійснення певних процедур. Але будь-які платежі повинні бути справедливими й обґрунтованими та не порушувати права особи бути почутим (див. Принцип 10). До того ж адміністративні процедури слід організувати в такий спосіб, щоб звести подібні платежі до мінімуму.

Спрощення адміністративних процедур є ключовим фактором того, щоб органи публічної влади були доступними для людей. Рекомендація CM/Rec(2007)4 щодо місцевих та регіональних публічних послуг закликає до розроблення та організації публічних послуг з урахуванням саме потреб громадськості, а не органа публічної влади. Наприклад, мова діловодства та правнича мова, попри свою точність, мають бути спрощеними й модернізованими. Адміністративні процедури слід організувати максимально ефективно, економно й зручно для користувачів публічних послуг. Слід оптимізувати процедури й місця для приймання відвідувачів, передбачити мультисервісні вікна та запроваджувати мобільні офіси. Перевага має надаватися розробці єдиних стандартів, які мають бути чіткими й застосовними для всіх місцевих і регіональних публічних послуг та які всі користувачі можуть зрозуміти, поважати та спиратись на них. Див. також попередню Рекомендацію № R(97)7 «Щодо місцевих публічних послуг та прав їхніх користувачів», яка є Рекомендацією CM/Rec(2007)4 зі змінами.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Марков і Маркова проти України» (*Markov and Markova v. Ukraine*) пані Маркова скаржилася на те, що протягом тривалого часу вона не могла вийти заміж за пана Маркова, оскільки орган публічної влади відмовлявся видати йому свідоцтво про розлучення з першою дружиною, мотивуючи це тим, що пан Марков відбував покарання у вигляді позбавлення волі і не міг особисто бути присутнім у приміщенні відповідного органу влади. Хоча заяву було відхилено через недотримання шестимісячного строку звернення, Європейський суд з прав людини зауважив, що відмова органу влади видати свідоцтво про розлучення може призвести до втручання в право пані Маркової, передбачене статтю 12 Європейської конвенції з прав людини, на шлюб з паном Марковим.

У справі «Кухарец, вона ж Кухареца, проти Латвії» (*Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*) заявниця скаржилася на те, що її прізвище було неправильно транслітеровано в офіційних документах. Європейський суд з прав людини заявив, що свобода вибору мови не належить до прав і свобод, які гарантує Європейська конвенція з прав людини. Суд зауважив, що за винятком окремих прав, викладених у пункті 2 статті 5 Конвенції (право на негайне інформування про підстави свого арешту зрозумілою для особи мовою) і підпунктах «а» та «е» пункту 3 статті 6 Конвенції (право на негайне інформування зрозумілою для особи мовою про характер і причини обвинувачення проти неї та право користуватися допомогою перекладача, якщо вона не розуміє мови або не володіє мовою, котру використовують у суді), Конвенція за своєю суттю не гарантує права на використання певної мови у спілкуванні з органами публічної влади або права отримувати інформацію обраною мовою за власним бажанням.

### Принцип 9 — Участь

Кожен має можливість брати участь у підготовці та реалізації адміністративних рішень органів публічної влади, які стосуються його або її прав чи інтересів.

## Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 15)
- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)4 «Щодо місцевих та регіональних публічних послуг» (керівні рекомендації 40, 41, 42, 43, 44)

- ▶ Рекомендація № R(97)7 «Щодо місцевих публічних послуг та прав їхніх користувачів» (оновлена Рекомендацією CM/Rec(2007)4) (керівні рекомендації 14, 15)
- ▶ Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб» (Принцип IV)

## Коментар

Участь осіб (як користувачів публічних послуг) у підготовці та реалізації адміністративних рішень є засобом зближення громадськості з органом публічної влади. Слід заохочувати до участі громадськість там, де це можливо, для забезпечення врахування публічних інтересів, але при цьому не створювати умов для розвитку корпоративізму або надмірного затягування процесу ухвалення рішень. Недотримання принципу участі може бути виправдано органом публічної влади лише необхідністю здійснення термінових дій.

Участь громадськості може здійснюватися шляхом участі її представників у діяльності спеціальних спільних комітетів або муніципальних комітетів чи рад. Іншим способом може бути організація щорічних зустрічей за участю представників постачальників послуг та їхніх споживачів для обговорення питань підготовки або реалізації адміністративних рішень відповідно до погодженого порядку денного.

Ефективна участь громадськості передбачає залучення представників громадянського суспільства з урахуванням їхньої роботи з різними категоріями населення і досвіду повсякденної діяльності на місцях. Громадянське суспільство може допомогти органам публічної влади краще зрозуміти і виправдати очікування громадськості під час надання соціальних, культурних чи освітніх послуг, зокрема щодо закладів дошкільної освіти, дитячих садків, шкільного харчування, шкільного транспорту, бібліотек, довілля, допомоги літнім людям, а також сфери здоров'я і допомоги дітям, які мають труднощі в навчанні.

Якщо орган публічної влади пропонує ухвалити рішення ненормативного характеру, яке може вплинути на права та інтереси невизначеного кола або великої кількості людей, особливо на місцевому рівні (наприклад, про реалізацію великих будівельних проєктів, зміни політики у сфері землекористування, охорони здоров'я чи освіти), цей орган має реалізувати процедури, які дають можливість залучити громадськість до процесу ухвалення рішень. Така участь може бути реалізована у формі слухань, надання письмових зауважень, консультацій та/або запитів від громадськості, а також через участь у дорадчому комітеті певного компетентного органу влади. Якою не була б форма участі, важливо, щоб громадськість була чітко поінформована про відповідні пропозиції та мала можливість повністю висловити свої міркування.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства» (*Hatton and Others v. the United Kingdom*) заявники, що проживали поблизу аеропорту Хітроу, скаржилися на те, що політика органів влади стосовно нічних рейсів порушує їхні права згідно зі статтею 8 Європейської конвенції з прав людини. Європейський суд з прав людини визнав важливість забезпечення участі осіб у процесі прийняття рішень, що можуть вплинути на їхні права, гарантовані Конвенцією.

У справі «Ташкін та інші проти Туреччини» (*Taşkın and Others v. Turkey*) заявник, який проживає поруч із шахтою із золотом, оскаржив рішення національного органу влади про видачу дозволу на використання технології ціанування в шахті. Європейський суд з прав людини заявив, що у випадках, коли органи публічної влади вирішують складні питання екологічної та економічної політики, вони повинні забезпечити, щоб у процесі ухвалення рішень враховувалися права та інтереси осіб, чиї права, гарантовані статтями 2 та 8 Європейської конвенції з прав людини, можуть бути обмежені такими рішеннями. Відповідні особи повинні також мати можливість оскаржувати в судах будь-яке рішення, дію чи бездіяльність, якщо вони вважають, що їхнім інтересам або зауваженням не нададі достатньої ваги під час ухвалення рішень (див. Принцип 20).

### Принцип 10 — Право бути почутим

Перш ніж орган публічної влади ухвалить адміністративне рішення, яке стосується прав чи інтересів певної особи, їй повинна бути надана можливість висловити свої міркування та надати органу публічної влади інформацію і свої аргументи.

### Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (статті 14, 15)
- ▶ Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб» (Принципи 4, 8)
- ▶ Резолюція(77)31 «Прозахистособивідносноактівадміністративних органів» (Принцип 1)

### Коментар

Право бути почутим є ключовим принципом «належного врядування» в демократичній державі. У зв'язку з цим доступ до офіційної інформації має важливе значення для надання особам можливості робити від-

повідні та ефективні подання та пропозиції щодо ухвалення адміністративних рішень, які зачіпають або будуть зачіпати їхні права чи інтереси (див. Принцип 6). Процедури й питання, що потребують розгляду, залежать від того, чи стосується адміністративне рішення індивідуальних або колективних інтересів.

У тих випадках, коли існує прямий та негативний вплив на права чи інтереси будь-якої особи, її потрібно своєчасно і належно про це поінформувати, щоб вона мала можливість підготувати відповідні звернення. Такі звернення можуть бути в письмовій формі або висловлені усно під час засідань та зустрічей. У будь-якому разі подібні звернення можуть містити документальні докази (зокрема, звіти, плани та фотографії), висновки та/або заяви. Важливо, щоб особи мали достатньо часу для подання звернень до моменту ухвалення рішення органом публічної влади.

Для надання допомоги тим, хто має бажання подати звернення, орган публічної влади повинен забезпечити повне розкриття фактів, аргументів і доказів, а також обґрунтування юридичних підстав для рішення, яке він має намір ухвалити. Подання інших сторін також підлягають оприлюдненню. Під час адміністративної процедури особам потрібно дозволяти робити такі подання більше одного разу, особливо в тих випадках, коли процедура є тривалою, і можуть з'явитися нові обставини. Особи повинні також мати право відповідати на подання, здійснені органом публічної влади або іншими сторонами.

Особи, на яких впливають чи можуть впливати рішення, ухвалені органами публічної влади іншої держави або юрисдикції (особливо це стосується органів публічної влади в транскордонних або прикордонних районах), повинні без дискримінації мати можливість брати участь і реалізовувати своє право бути почутими в межах відповідної адміністративної процедури, яку проводить орган публічної влади цієї держави або юрисдикції.

У багатьох випадках рішення органів публічної влади стосуються великої кількості осіб, найчастіше в межах одного населеного пункту (наприклад, у сфері планування великих об'єктів, промислових підприємств, містобудування в межах міста чи села). Особи, які проживають у сусідніх або інших державах, можуть також зазнати впливу від такої діяльності. Справді, місцеві органи влади в прикордонних районах дедалі частіше здійснюють публічну діяльність транскордонного характеру. Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб» передбачає встановлення балансу між вимогами належного та ефективного адміністрування, з одного боку, та вимогами щодо справедливого й ефективного захисту інтересів великої кількості осіб, з другого боку, включаючи, де це є належним, осіб, які зазнали наслідків впливу адміністративних актів на міжнародному рівні. У цьому розумінні право бути почутим — ключ-



човий принцип. Важливо створювати системи, які полегшують участь у відповідних адміністративних процедурах, зокрема участь у публічних консультаціях, публічних слуханнях і діяльності дорадчих органів. Про початок реалізації адміністративних процедур можливо інформувати шляхом розміщення публічних повідомлень. У тих випадках, коли адміністративні рішення стосуються осіб, які проживають і працюють у прикордонних районах іншої держави або юрисдикції, органам публічної влади необхідно вживати заходів, які надають можливість цим особам також ефективно брати участь у процесі ухвалення рішень, наприклад, через координацію дій із відповідними органами публічної влади іншої держави чи юрисдикції.

Якщо є потреба в невідкладних адміністративних заходах (скажімо, у разі несприятливих погодних умов: повені, посухи, лісових пожеж тощо), можуть виникнути труднощі з повним дотриманням цього принципу, який передбачає можливість відповідним особам мати право бути почутим до моменту ухвалення адміністративних рішень. Тим не менш, особи, на яких можуть вплинути будь-які з таких заходів органів публічної влади, повинні бути залучені та з ними мають проводитися консультації тою мірою, якою це можливо, під час підготовки органами публічної влади відповідних планів з ліквідації надзвичайних ситуацій.

## Практика Європейського суду з прав людини

Справи «МакМайкл проти Сполученого Королівства» (*McMichael v. the United Kingdom*) та «Бушемі проти Італії» (*Buscemi v. Italy*) стосуються рішень національних органів влади про встановлення опіки над дитиною; в обох справах Європейський суд з прав людини постановив, що, попри відсутність у статті 8 Європейської конвенції з прав людини чітких процедурних вимог, процес ухвалення рішень, які в результаті призводять до заходів втручання, має бути справедливим і поважати інтереси, гарантовані статтею 8. Щодо важливості ухвалених рішень, то батьки повинні брати участь у процесі їхнього прийняття з метою забезпечення належного захисту їхніх інтересів. У іншому випадку втручання в їхнє сімейне життя не буде вважатися необхідним у розумінні статті 8 Конвенції.

### Принцип 11 — Представництво та допомога

Якщо орган публічної влади має намір відхилити звернення певної особи чи допускає ймовірність його відхилення повністю або частково, він повинен надати цій особі можливість залучити свого представника чи іншим способом отримати допомогу у відстоюванні своєї позиції, особливо якщо адміністративне рішення може прямо і негативно вплинути на її права чи інтереси.

## Джерела

- ▶ Рекомендація СМ/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 14)
- ▶ Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб» (Принцип II)
- ▶ Резолюція (77)31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (Принцип III)

## Коментар

Важливо, щоб особа належним чином оформила участь іншої особи для її представництва та дій від її імені. У деяких випадках органу публічної влади доцільно буде перевірити, чи наділений представник особи необхідними повноваженнями. У більшості випадків, якщо не в усіх, витрати на представництво та допомогу покладаються на відповідну особу, а не на орган публічної влади. Щодо адміністративної процедури, яка стосується великої кількості осіб, органи публічної влади можуть вимагати, щоб ці особи були представлені одним або кількома представниками чи асоціаціями, або іншими організаціями.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Чахал проти Сполученого Королівства» (*Chahal v. the United Kingdom*) заявника мали депортувати до Індії з міркувань національної безпеки. Європейський суд з прав людини встановив факт порушення його прав, гарантованих статтю 5 Європейської конвенції з прав людини, беручи до уваги, серед іншого, що пан Чахал не мав правничої допомоги представника у відносинах з органом публічної влади (консультативним органом), який розглядав апеляційну скаргу на винесену проти нього постанову про депортацію.

### Принцип 12 — Строки

Адміністративні процедури, які можуть призвести до ухвалення рішення стосовно прав або інтересів особи, слід реалізовувати в розумні строки.

## Джерела

- ▶ Рекомендація СМ/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 7)

- Рекомендація № R(80)2 «Щодо здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень» (Принципи 5, 10)

## Коментар

Органи публічної влади повинні ухвалювати рішення у строки, установлені національним законодавством, або в розумні строки, забезпечуючи у такий спосіб юридичну визначеність для всіх сторін. Якщо адміністративну процедуру здійснюють поетапно, то важливо, щоб кожен етап було завершено якнайшвидше, а остаточне рішення ухвалено упродовж розумного строку від самого початку процесу. Цей принцип застосовують незалежно від того, чи ініціює таку адміністративну процедуру сам орган публічної влади або конкретна особа. Розумний строк залежить від характеру ухваленого рішення та адміністративної процедури, що застосовується. У всіх випадках установлені органами публічної влади строки повинні відповідати принципам належного адміністрування.

Якщо встановлено конкретні строки, то вони можуть бути застосовані на кожному етапі адміністративної процедури, наприклад, строки подання заяв, надання підтверджувальних документів або відповідей на запити органу публічної влади чи інших осіб, яких стосується запропоноване рішення. Для того щоб заохотити орган публічної влади оперативно реагувати на звернення осіб, у національному законодавстві необхідно встановити строки, протягом яких необхідно ухвалити рішення, негативне чи позитивне, і передбачити внутрішній або судовий контроль у випадках, якщо орган публічної влади не відповідає на звернення або не ухвалює рішення.

## Практика Європейського суду з прав людини

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що в тих випадках, коли постає питання загального інтересу, яке стосується основоположних прав, а саме права власності, принцип «належного врядування» вимагає від органів публічної влади діяти оперативно, у належний і послідовний спосіб. Зокрема, у справі «Беєлер проти Італії» (*Beyeler v. Italy*) заявник скаржився на порушення статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини, стверджуючи, що влада Італії всупереч умовам, викладеним у Конвенції, конфіскувала картину, яка нібито належить йому за законом. Також у справі «Онер'їлдиз проти Туреччини» (*Öneryıldız v. Turkey*), посилаючись на статтю 2 Конвенції, заявник скаржився на те, що члени його сім'ї загинули внаслідок надзвичайної ситуації на сміттєзвалищі і що жодного ефективного розслідування причин їхньої смерті не було проведено. У справі «Москаль проти Польщі» (*Moskal v. Poland*) заявниця скаржилася на позбавлення

її вже набутого права на дострокову пенсію за віком, що становило не-виправдане позбавлення її майна. Приклад справи «Рисовський проти України» (*Rysovsky v. Ukraine*) викладено в главі, що стосується Принципу 5. У справі «Дубецька та інші проти України» (*Dubetska and Others v. Ukraine*) заявники скаржилися на негативний вплив промислового забруднення на їхні сім'ї та житло. Суд постановив, що процедурні гарантії, які мають заявники, можуть не застосовуватися, і в такому випадку може виникнути відповідальність держави за Конвенцією, якщо процедура ухвалення рішення не виправдано тривала або ж ухвалене рішення залишається тривалий час невиконаним.

### Принцип 13 — Форма адміністративних рішень та повідомлення про них

Адміністративні рішення повинні бути сформульовані просто, чітко й зрозуміло. Рішення мають містити обґрунтування та відповідні юридичні і фактичні підстави їхнього ухвалення. У випадках, коли рішення обмежує права й інтереси особи, воно повинно містити інформацію про наявність засобів правового захисту, процедури оскарження та їхні строки. Зацікавлених осіб повідомляють про ухвалене рішення особисто. Лише у виняткових випадках або якщо рішення стосується великої кількості осіб можливо застосувати загальні способи оприлюднення інформації.

#### Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (статті 17, 18)
- ▶ Рекомендація № R(87) 16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб» (Принцип VI)
- ▶ Резолюція (77)31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (Принцип IV)

#### Коментар

Форма адміністративного рішення і спосіб повідомлення про нього мають особливо важливе значення в контексті офіційних рішень, які ухвалюються органами публічної влади. У більшості правових систем адміністративне рішення, про яке не було належним чином повідомлено, вважається чинним, але до моменту повідомлення відповідної особи не має юридичної сили відносно цієї особи.

Адміністративне рішення повинне містити аргументи його ухвалення, оскільки вони є основою для перегляду компетентним адміністратив-

ним органом або органом судової влади. Орган публічної влади повинен надати свою аргументацію, продемонструвати, що він діяв у межах наданих йому юридичних повноважень, а також довести, що рішення ухвалено обґрунтовано, а не у свавільний спосіб (див. матеріальні принципи у главі I).

Попри те, що рішення повинно містити роз'яснення щодо засобів та процедур, доступних для відповідної особи для перегляду рішення, органу не обов'язково наводити всі можливі засоби правового захисту і процедури, наприклад, щодо можливості звернення до суду конституційної юрисдикції чи до омбудсмена.

## Практика Європейського суду з прав людини

Справа «Жофр де ля Прадель проти Франції» (*De Geouffre de la Pradelle v. France*) стосувалася доступу до Державної ради (*Conseil d'État*) з метою оскарження законності прийняття Декрету про надання району статусу видатної краси. Європейський суд з прав людини встановив порушення права заявника на доступ до правосуддя (стаття 6 Європейської конвенції з прав людини), оскільки органи публічної влади Франції повідомили йому про своє рішення лише після спливу терміну, протягом якого можливо було переглянути це рішення в порядку оскарження.

У справі «Мелтекс ЛТД і Мовсесян проти Вірменії» (*Meltex Ltd and Movsesyan v. Armenia*) розглянуто адміністративну процедуру отримання ліцензії на мовлення. Європейський суд з прав людини зауважив, що порядок застосування критеріїв ліцензування в самому процесі ліцензування має гарантувати захист від свавілля і те, що ліцензійний орган має належно обґрунтувати свою відмову в наданні ліцензії на мовлення.

### Принцип 14 — Виконання адміністративних рішень

Адміністративні рішення, які стосуються прав чи інтересів осіб, необхідно виконувати в розумні строки з урахуванням усіх пов'язаних із цим інтересів.

## Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 20)
- ▶ Рекомендація Rec(2003)16 «Про виконання адміністративних і судових рішень у галузі адміністративного права» (принципи I.1, I.2)

## Коментар

Принцип 14 стосується імплементації адміністративних рішень. У деяких системах адміністративного права здебільшого посилаються на виконання або примусове виконання офіційного адміністративного рішення, ухваленого органом публічної влади, а не на його імплементацію. В інших системах або контекстах термін «імплементація» рішення органу публічної влади є більш належним. Для імплементації, виконання або забезпечення виконання (включаючи, примусове виконання) адміністративного рішення може знадобитися одне або декілька додаткових рішень (зокрема, фізичні дії).

Органи публічної влади мають надавати особам розумний період часу для виконання зобов'язань, що покладені на них адміністративними рішеннями, за винятком невідкладних випадків, коли належним чином вказані підстави для цього. Коли рішення стосується прав або благ особи, орган публічної влади повинен виконати його в найкоротші строки. Невиконання цієї вимоги саме по собі може стати предметом контролю (див. главу IV). Якщо законом не передбачено іншого, подання скарги автоматично зупиняє імплементацію або виконання рішення до того, як така скарга буде розглянута.

Імплементація або виконання адміністративних рішень органами публічної влади повинні бути забезпечені різними гарантіями, зокрема прямо передбаченими законом, і пропорційними. Адміністративні рішення повинні також чітко визначати заходи, яких необхідно вжити для їхньої імплементації або виконання. Адміністративні рішення не повинні мати зворотної сили і набирати чинності раніше дати їхнього затвердження чи опублікування. За виняткових обставин деякі держави (наприклад, Франція) дозволяють судді санкціонувати ретроспективне застосування адміністративного рішення в межах, встановлених національним законодавством. За винятком термінових випадків, адміністративні рішення набирають чинності лише після здійснення належної процедури їхнього опублікування. Відповідальність за визначення моменту набрання адміністративним рішенням чинності несе орган публічної влади, що його ухвалив.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Дубецька й інші проти України» (*Dubetska and Others v. Ukraine*) Європейський суд з прав людини встановив порушення статті 8 Європейської конвенції з прав людини, зокрема через те, що органи влади зволікали з виконанням рішення органу місцевої влади про переселення сімей заявників з району, що постраждав від промислового забруднення. У справі «Агрокомплекс проти України» (*Agrokompleks v. Ukraine*) підприємство-заявник скаржилося на тривалість і ймовір-

ну несправедливість процедур стягнення заборгованості, розпочатих ним проти іншої компанії в 1993 році і які тривали до 2004 року. Воно стверджувало, що суди порушили принцип *res judicata*, переглянувши суму заборгованості, яку було встановлено в остаточному судовому рішенні. Підприємство також стверджувало, що суди, які розглядали цю справу, не були безсторонніми або незалежними внаслідок сильного тиску на них з боку високопосадовців. Європейський суд з прав людини постановив, що сфера дії зобов'язання держави щодо забезпечення розгляду справи «незалежним і безстороннім судом» відповідно до пункту 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини не обмежується судочинством. На виконавчу, законодавчу та будь-яку іншу гілку державної влади покладено зобов'язання поважати і виконувати рішення та постанови судів, навіть якщо вони з ними не погоджуються. Повага до авторитету судів — обов'язкова передумова довіри суспільства до судів і до принципу верховенства права загалом. Конституційних гарантій незалежності та безсторонності судових органів самих по собі недостатньо; їх також необхідно ефективно імplementувати у повсякденну адміністративну діяльність та практику. У справі «Хорнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*) заявники скаржилися на те, що відмова адміністративних органів виконувати рішення Верховного адміністративного суду держави порушила право на ефективний судовий захист їхніх цивільних прав. Суд постановив, що, ухилиючись понад п'ять років від ужиття належних заходів для виконання остаточного та такого, що підлягало виконанню, судового рішення, влада Греції позбавила пункт 1 статті 6 Конвенції його корисної дії.

## Принцип 15 — Адміністративні санкції

Адміністративні санкції повинні бути встановлені законом і накладатись органами публічної влади на осіб лише за чітко передбачених умов.

### Джерела

- ▶ Рекомендація № R(91)1 «Щодо адміністративних санкцій»
- ▶ Європейська конвенція з прав людини (стаття 6)

### Коментар

Принцип 15 застосовується у випадку порушення норми адміністративного права або невиконання адміністративного рішення. Він не стоєть заходів, які органи публічної влади зобов'язані вживати за ре-

зультатами розгляду справи в порядку цивільного провадження, або дисциплінарних санкцій, які не вважаються адміністративними.

Наприклад, відмова у видачі або продовженні ліцензії на підставі того, що заявник не відповідає необхідним вимогам, не вважається адміністративною санкцією. Заборона чи відкликання ліцензії можуть бути зумовлені не стільки каральними заходами, скільки оновленим законодавством, ухваленим для захисту, наприклад, довкілля або здоров'я населення.

Адміністративні санкції можуть бути накладені органами публічної влади у вигляді штрафу чи будь-якого іншого заходу фінансового чи нефінансового характеру. Проте під час застосування адміністративних санкцій необхідно дотримуватися таких умов:

- i. Адміністративні санкції повинні бути передбачені національним законодавством і бути пропорційними фактичному порушенню.
- ii. Адміністративну процедуру, спрямовану на накладення адміністративної санкції, необхідно виконувати в розумні строки, і вона повинна бути узгоджена з «правом на справедливий суд», включно з рішенням, яке завершує таку процедуру. Орган публічної влади повинен встановити як факт порушення адміністративної норми права, так і відповідальність певної особи.
- iii. Особа не може двічі піддаватися санкції за одну й ту саму дію на підставі різних норм, що захищають одні й ті самі соціальні або суспільні інтереси. У тих випадках, коли одна й та сама дія є підставою для виконання окреслених функцій двох чи більше адміністративних органів на підставі норм, які захищають різні інтереси, вони повинні враховувати санкції, накладені іншими органами.
- iv. Адміністративні санкції неможливо накладати у зв'язку з діяльністю особи, якщо така діяльність на момент її вчинення була законною або не суперечила відповідній адміністративній нормі права.
- v. Легітимність ухвалення адміністративного рішення про накладення адміністративної санкції повинна підлягати перегляду з боку незалежного і безстороннього суду відповідно до закону.

Органи публічної влади мають право запроваджувати відповідні системи адміністративних санкцій для забезпечення виконання особами їхніх рішень. Для забезпечення того, щоб адміністративні санкції накладалися правомірно, законодавством необхідно передбачити повноваження органів публічної влади щодо їх накладення. На законодавчому рівні також слід встановити розмір штрафних санкцій, які можуть бути накладені органами публічної влади за певних обставин, та визначити випадки, коли санкції можуть обмежувати реалізацію основоположних прав особи. Відповідний орган публічної влади може бути наділений



дискреційними повноваженнями для визначення конкретних обставин, за яких накладатимуться певні санкції.

Гарантії «справедливого суду» як передумова для накладення адміністративних санкцій відображають захист, передбачений статтею 6 Європейської конвенції з прав людини, і мають бути застосовані у відповідних випадках. У разі малозначних порушень, що тягнуть за собою незначні грошові штрафи, такі гарантії можуть бути послаблені за згодою відповідної особи. У деяких випадках, особливо це стосується штрафів за неналежне паркування, вимога щодо належного та ефективного адміністрування може потребувати застосування спрощених процедур, навіть якщо відповідна особа не надала на це згоди. Окрім того, якщо було встановлено порушення особою конкретної норми права, а санкцію за це порушення було змінено або замінено до визначення виду чи розміру відповідного штрафу, то вона повинна мати право обрати найбільш сприятливий для себе розмір чи вид санкції.

Адміністративними санкціями, окрім штрафів, є: збільшення розміру обов'язкових зборів, конфіскація товарів, рішення про припинення діяльності, заборона професійної діяльності або призупинення чи відкликання ліцензій, дозволів або свідоцтв. Чи вважається конкретна дія адміністративною санкцією — залежатиме від відповідних адміністративних норм.

Гарантії справедливого судового розгляду, що стосуються кримінального провадження, застосовуються в тих випадках, коли Європейський суд з прав людини буде вважати, що, попри національну класифікацію провадження як цивільного чи адміністративного, його слід розглядати як кримінальне. Ці гарантії вимагають, щоб кожна особа, яка зіткнулася з адміністративною санкцією, у випадку встановлення порушення закону, була поінформована щодо причин, а також характеру доказів. Особі потрібно надати достатньо часу для підготовки її справи, надати можливість бути заслуханою до прийняття будь-якого рішення. У разі прийняття адміністративного рішення про накладення санкції таке рішення має містити обґрунтування.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «А. Менаріні Діагностікс проти Італії» (*A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy*) Антимонопольне управління Італії (*AGCM*), незалежний державний орган з питань конкурентної політики, наклало штраф на компанію-заявника в розмірі шести мільйонів євро за недобросовісну конкуренцію на ринку діагностичних тестів на діабет. Усі скарги компанії щодо цього рішення до адміністративного суду і Державної ради, а також Касаційного суду були відхилені. Зважаючи на різні аспекти справи та їхню важливість, Європейський суд з прав людини визнав, що штраф,

накладений на компанію-заявника, є кримінальним покаранням, тому було застосовано кримінальну складову пункту 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Проте Європейський суд з прав людини не встановив порушення цього положення, оскільки адміністративне рішення було належним чином розглянуто судовими органами, які мали повну юрисдикцію.

Критерії Європейського суду з прав людини, що встановлюють, чи має звинувачення кримінальний характер, широко відомі як «критерії Енгеля», названі на честь справи «Енгель та інші проти Нідерландів» (*Engel and Others v. the Netherlands*), у якій заявники скаржилися на різні дисциплінарні стягнення, накладені на них, і заходи, вжиті під час проходження обов'язкової військової служби. Перший критерій — це правова класифікація правопорушення згідно з національним законодавством, другий — сам характер правопорушення, а третій — ступінь тяжкості покарання, яке може отримати відповідна особа. Другий і третій критерії — альтернативні та не мають бути застосовані одночасно. Однак це не виключає кумулятивного підходу у разі, якщо окремих аналіз кожного критерію не дає змоги дійти чіткого висновку про наявність кримінального обвинувачення. Національна класифікація не є вирішальною для класифікації Європейського суду з прав людини, коли йдеться про зобов'язання забезпечити справедливий суд відповідно до статті 6 Європейської конвенції з прав людини, хоча національна класифікація і суттєвий характер правопорушення є релевантними факторами.



## Глава III

# Відповідальність органів публічної влади, компенсація та інші засоби правового захисту

---

**П**ринцип, який аналізується в цій главі, стосується відповідальності органів публічної влади й зобов'язань, покладених на них, стосовно відшкодування збитків або шкоди, заподіяної їхніми діями чи бездіяльністю. Передбачення для осіб судової процедури встановлення відповідальності органів публічної влади, які завдають їм шкоди або збитків (чи загрожують зробити це) унаслідок їхніх неправомірних або недбалих дій чи бездіяльності, є основоположним принципом для суспільства, заснованого на верховенстві права. Забезпечення ефективного засобу правового захисту є вимогою Європейської конвенції з прав людини.

### Принцип 16 — Відповідальність і відшкодування

Органи публічної влади несуть відповідальність згідно із законом за свої неправомірні або недбалі дії чи бездіяльність, а також за будь-яку завдану особам шкоду чи збитки. Органи публічної влади забезпечують повне відшкодування будь-якої шкоди чи завданих збитків, зокрема таких, що заподіяні внаслідок дій чи бездіяльності їхніх посадових осіб, а також, якщо це передбачено національним законодавством, унаслідок відповідальності без вини. Судові та адміністративні рішення про відшкодування шкоди повинні виконуватись у розумний строк.

## Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 23)
- ▶ Рекомендація № R(84)15 «Щодо відповідальності органів публічної влади»
- ▶ Рекомендація Rec(2001)9 «Щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами — приватними особами»
- ▶ Рекомендація № R(86)12 «Щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах»
- ▶ Рекомендація № R(81)7 «Щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя»
- ▶ Європейська конвенція з прав людини (стаття 13)
- ▶ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (стаття 5)

## Коментар

### Відповідальність

Цей принцип стосується відповідальності органу публічної влади перед особою, що виникає унаслідок неправомірних або недбалих дій чи бездіяльності, які спричинили шкоду або збитки для особи. Цей принцип не поширюється на відшкодування шкоди або збитків, заподіяних особам унаслідок дій чи бездіяльності публічних службовців, які є частиною злочинної діяльності, і не стосується питань трудових правовідносин між посадовими особами та органами публічної влади.

Відповідальність виникає щоразу, коли особам заподіяно шкоду чи завдано збитків унаслідок недотримання органом публічної влади стандартів поведінки, яких вони повинні дотримуватися відповідно до закону. Якщо орган публічної влади не діяв неправомірно чи недбало і здійснював свою діяльність так, як від нього очікували, національне законодавство все ж може накладати відповідальність на органи публічної влади, якщо покладення збитків чи шкоди, завданих внаслідок відповідних дій чи бездіяльності органу публічної влади, тільки на особу буде несправедливим.

Орган публічної влади буде нести відповідальність за спричинення матеріальної шкоди або фінансових збитків і навіть моральної шкоди (наприклад, шкоди для репутації), якщо це передбачено національним законодавством. Повинен бути прямий причинно-наслідковий зв'язок між діями чи бездіяльністю органу публічної влади і понесеними збитками або шкодою.

Стандарти поведінки, яких можливо обґрунтовано очікувати від органів публічної влади та які ґрунтуються на підставі чинного законодавства, залежать від функцій і засобів, наявних у розпорядженні цих органів. Органи публічної влади повинні мати можливість виконувати широкий спектр завдань і надавати громадськості велику кількість різноманітних послуг. Визначення, обсяг і характер цих послуг встановлюються законом.

Збитки або шкода, завдані особі внаслідок дій чи бездіяльності публічного службовця, який діяв без законних повноважень або вийшов за межі своїх повноважень, можуть призводити до відповідальності самого органу. Відповідальність органу публічної влади за таких обставин буде залежати від функцій, які виконували посадові особи органу публічної влади, та обставин таких дій, зокрема від того, чи мали дії чи бездіяльність такий характер, щоб ввести потерпілого в оману, змусивши його думати, що посадова особа діяла в межах своїх повноважень, а також чи здійснював орган публічної влади достатній контроль за діями посадової особи або чи надав чіткі пояснення ролі посадової особи в конкретній ситуації. У деяких правових системах є відмінність між індивідуальною відповідальністю відповідної посадової особи (*faute personnelle détachable*) й адміністративною помилкою (*faute de service*), за яку несе відповідальність орган публічної влади.

Зазвичай органи публічної влади звільняються від відповідальності у випадках форс-мажорних обставин, коли виникають незалежні від органу обставини, які неможливо передбачити, проте мають неминучі наслідки. Також відповідальності не передбачено за завдання шкоди або збитків, заподіяних унаслідок значного втручання третьої сторони в перебіг подій. У таких випадках відповідальність за загальним правилом несе третя сторона.

Права людини та її законні інтереси можуть бути порушені, а збитки чи шкода можуть бути заподіяні не тільки тоді, коли орган публічної влади діє неправомірно або недбало, чи поводить себе неналежно, але й у деяких інших ситуаціях, наприклад, коли він діє законно, але в неналежний спосіб. У цьому випадку повинні бути встановлені критерії для визначення ситуацій, коли тягар завданих збитків або шкоди має нести тільки постраждала особа, а коли його має нести суспільство. Загальноприйнятий принцип соціальної солідарності вимагає, щоб громадськість приймала низку незручностей, збитків або шкоди як звичайний наслідок повсякденного життя в суспільстві, якщо це не є надмірним, не спричиняє серйозних наслідків і не впливає на населення в цілому. І навпаки, якщо збитки чи шкода є надмірними або серйозними чи заподіяні тільки одній чи декільком особам або групам осіб, було б несправедливо, якби ці особи самостійно несли весь тягар збитків чи шкоди, вони повинні отримати за це компенсацію. Відповід-

но, у Рекомендації № R(84)15, яка стосується публічної відповідальності, пропонується, щоб держави-члени закріпили у своєму національному законодавстві правила надання компенсації потерпілій особі, якщо є очевидно несправедливим, що тільки вона несе тягар завданих збитків чи спричиненої шкоди.

Принцип публічної відповідальності не вимагає створення окремої системи права і процедури, які стосувалися б відносин з органами публічної влади, у вигляді спеціальних публічних чи адміністративних судів. Кожна держава застосовує цей принцип у спосіб, найбільш відповідний її правовій системі. У деяких державах до органів публічної влади застосовуються ті самі правила, що й до осіб, тоді як у інших державах застосовують окрему систему відповідальності, оскільки вважається, що слід застосовувати спеціальні принципи щодо юридичних обов'язків таких органів для того, щоб урахувати особливий характер їхньої діяльності і той факт, що її здійснюють в інтересах суспільства.

У деяких державах — членах Ради Європи спеціальні правила щодо публічної відповідальності можуть застосовуватися до збройних сил, а також при наданні окремих публічних послуг: поштових, телекомунікаційних і транспортних.

У будь-якому випадку правила щодо відповідальності органів публічної влади не повинні бути дискримінаційними щодо осіб за ознакою національності, статі, раси, кольору шкіри, соціального походження чи за будь-якою іншою ознакою.

## Відшкодування

За загальним правилом органи публічної влади повинні повністю відшкодувати особам шкоду чи збитки, завдані внаслідок неправомірних або недбалих дій чи бездіяльності таких органів у межах або поза межами їхніх повноважень.

Національне законодавство може накладати на органи державної влади обов'язок компенсації шкоди чи збитків, які виникли не в результаті неправомірних чи недбалих дій або бездіяльності таких органів, але також і в тих випадках, коли буде явно несправедливо, щоб таку шкоду чи збитки несла лише особа. У цих випадках відшкодування може бути частковим, за умови, що це справедливо.

Якщо орган публічної влади не виконує належним чином своїх обов'язків, унаслідок чого особі завдано збитків або шкоди, відшкодування має бути доступне такій особі незалежно від будь-якої індивідуальної відповідальності посадових осіб органів публічної влади, які могли завдати такої шкоди або збитків.

Поняття «відшкодування» в цьому контексті охоплює всі можливі форми компенсації будь-якої шкоди або збитків, понесених особою внаслідок дій чи бездіяльності органів публічної влади. Воно включає компенсацію в грошовій формі або інші засоби, спрямовані на компенсацію особі шкоди чи збитків, які не можуть бути відновлені безпосередньо. Це поняття також охоплює реституцію (коли договір скасовують або відновлюють попередні права чи привілеї, що існували до укладення договору) унаслідок відповідальності без вини або корупційної діяльності, вчиненої публічним службовцем. Характер і форма відшкодування можуть відрізнятися і визначатимуться національним законодавством, зокрема, види шкоди в разі виплати компенсації. Розмір відшкодування може бути зниженим або може бути повністю відмовлено у відшкодуванні, якщо сама особа чи особа, за яку вона несе відповідальність згідно з національним законодавством, сприяла заподіянню шкоди чи збитків, або якщо вони є особами, відповідальними за таке правопорушення.

Принцип «повного відшкодування шкоди» означає, що особа отримує компенсацію за всі збитки, заподіяні неправомірною або недбалою дією, тією мірою, якою вони можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті й належним чином компенсовані. У більшості правових систем компенсація покриває як безпосередню матеріальну шкоду, так і подальші втрати.

«Справедливе відшкодування» визначають на підставі таких чинників: характер публічних інтересів, що призводять до збитків або шкоди особи; поширеність інциденту та міра, якою дія була винятковою, чи той факт, що заподіяні збитки або шкода мали винятковий характер. У випадку застосування спеціального законодавства щодо публічної відповідальності для збройних сил і під час надання поштових, телекомунікаційних і транспортних послуг, рівень відшкодування має бути принаймні адекватним.

У тих випадках, коли збитки чи шкода, понесені особою, були заподіяні публічним службовцем, правові системи відрізняються залежно від того, чи, з одного боку, може особа подати позов проти органу публічної влади або, альтернативно, проти відповідальної посадової особи такого органу (або проти обох одночасно), чи, з другого боку, особа має подати позов винятково проти органу публічної влади (залишаючи відповідному органу право згодом вжити заходів проти посадової особи, якщо він того забажає). Рада Європи підтримує компромісне рішення, згідно з яким держави не повинні перешкоджати особі у здійсненні її права діяти безпосередньо проти відповідного органу публічної влади, водночас як відповідний орган, так і зазначена особа можуть ініціювати судові провадження проти публічних службовців у індивідуальному порядку. Однак, якщо завдані збитки або шкода є результатом правомір-



ної дії, в органі публічної влади не має бути жодних правових підстав для стягнення з публічного службовця суми компенсації, яку цей орган виплатив або повинен виплатити потерпілій особі.

Крім того, держави — сторони Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS № 174) зобов'язані встановити відповідні процедури для подання позовних заяв проти держави про компенсацію особам, які зазнали шкоди чи збитків унаслідок корупційних діянь з боку публічного службовця, який діяв на виконання своїх повноважень (стаття 5).

Право особи подати позовну заяву на дії органу публічної влади з метою відшкодування збитків не вимагає застосування попередніх обов'язкових чи добровільних процедур з медіації. Однак національне законодавство може передбачати, що особи перш ніж подати такий позов повинні спочатку спробувати вирішити спір шляхом примирення. Механізми примирення й інші альтернативні механізми вирішення спорів (медіація, урегулювання шляхом переговорів та арбітраж), спрямовані на досягнення мирного врегулювання без необхідності розпочинати витратні судові процедури, рекомендовані Радою Європи (див. Принцип 17). Там, де існують такі механізми, вони не повинні реалізовуватися так, щоб це могло завадити особам або знеохотити їх у реалізації їхніх законних прав, або перешкодити їм у підтриманні їхньої справи в суді.

Судові рішення чи адміністративні рішення про надання компенсації особі, яка зазнала збитків або шкоди, заподіяної органами публічної влади, повинні бути виконані протягом розумного строку (див. Принцип 14). Потерпілому не завжди може бути гарантовано негайне відшкодування, якщо воно запропоноване органом публічної влади *ex gratia* (в добровільному порядку). У деяких національних правових системах рішення про відшкодування може бути виконане негайно; в інших — виконання є окремою спеціальною процедурою, яка може призвести до затримки. Можуть бути й інші практичні перешкоди, що заважають особам отримати відшкодування протягом розумного строку, наприклад, відсутність коштів, що перебувають у розпорядженні органу публічної влади, бездіяльність самого органу публічної влади та існування правил у деяких національних правових системах, що перешкоджають виконанню рішень проти органів публічної влади. Для того щоб протистояти цим труднощам, Рекомендація № R(84)15 вимагає, щоб окремі спеціальні процедури, де вони існують, були би доступними й швидкими, а також рекомендує органам публічної влади мати у своєму розпорядженні достатні засоби для виконання рішень про компенсацію. Для подолання бездіяльності або протиправної поведінки окремих осіб публічної служби деякі національні системи передбачають індивідуальну від-

повідальність конкретних посадових осіб за невиконання судових рішень або адміністративних рішень, які стосуються відшкодування, протягом розумного строку.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Де Соуза Рібейро проти Франції» (*De Souza Ribeiro v. France*) заявник скаржився відповідно до статей 8 і 13 Європейської конвенції з прав людини на те, що в нього не було ефективних засобів правового захисту за законодавством Франції щодо його скарги на незаконне втручання у право на повагу до приватного й сімейного життя через його вислання до Бразилії. Європейський суд з прав людини встановив, що відповідно до статті 1 Конвенції національні органи влади несуть відповідальність передусім за імплементацію та забезпечення гарантованих прав і свобод. Стаття 13 Конвенції гарантує наявність на національному рівні ефективного засобу правового захисту для забезпечення сутності прав і свобод за Конвенцією в будь-якій формі, у якій вони забезпечені у внутрішньо-правовому порядку. Таким чином, дія цієї статті полягає в тому, щоб вимагати надання ефективного внутрішнього засобу правового захисту, що дає змогу компетентному національному органу як розглядати «небезпідставну скаргу» відповідно до Європейської конвенції з прав людини, так і надавати відповідне вирішення. Обсяг зобов'язань держав-сторін відповідно до статті 13 Конвенції може бути різним залежно від характеру скарги заявника. Держави мають певну свободу розсуду щодо того, як вони виконують свої зобов'язання за цим положенням. Однак стаття 13 вимагає, щоб засіб правового захисту був «ефективним» як в практичному, так і в законодавчому вимірі. Ефективність засобу правового захисту за змістом статті 13 Конвенції не залежить від упевненості заявника в успішному результаті. Крім того, «орган», згаданий у цій статті, не обов'язково повинен бути судовим органом. Проте його повноваження та процесуальні гарантії, котрі він надає, мають значення для визначення того, чи є наданий засіб правового захисту ефективним. Коли відповідний орган не є судовим органом, Європейський суд з прав людини оцінює незалежність і процесуальні гарантії, пропоновані заявнику, щоб встановити, чи надає цей орган ефективний засіб правового захисту. Крім того, навіть якщо окремих засіб правового захисту не повністю відповідає вимогам статті 13 Конвенції, їм може відповідати сукупність засобів правового захисту, що передбачені національним законодавством. Для того щоб бути ефективним, засіб правового захисту, який вимагається статтею 13, має бути доступний як на практиці, так і відповідно до закону у тому розумінні, що його застосування не має бути необґрунтовано ускладнене діями чи бездіяльністю органів публічної влади. Окрім того, особливу увагу слід приділяти швидкості реалізації засобу правового захисту,

оскільки неприйнятною є ситуація, за якої адекватний характер засобу правового захисту міг би бути підірваний надмірною тривалістю його реалізації.

Див. також справу «Рисовський проти України» (*Rysovskyy v. Ukraine*), про яку йшлося в Принципах 5, 6 і 12, і справу «Джабарі проти Туреччини» (*Jabari v. Turkey*), у якій турецька влада відмовилася розглядати по суті клопотання заявниці про надання притулку, оскільки вона подала клопотання не в межах п'ятиденного строку, встановленого національним законодавством. Європейський суд з прав людини встановив, що механічне застосування такого короткого строку для подання заяви про надання притулку має розглядатися як таке, що суперечить захисту основоположної цінності, закріпленої у статті 3 Європейської конвенції з прав людини. Суд також визнав порушення статті 13 Конвенції, оскільки заявниця не мала доступу до ефективного засобу правового захисту, що міг би призупинити її депортацію.

## Глава IV

# Перегляд та оскарження

---

У главі IV викладено принципи, які стосуються перегляду рішень органів публічної влади, зокрема рішень, прийнятих за власною ініціативою, наприклад тих, що стосуються податкових зобов'язань осіб чи інших фіскальних платежів або внесків до системи соціального забезпечення.

Можливість особи звернутись із заявою про перегляд рішень органами публічної влади є важливим елементом як сучасного демократичного суспільства, так і належного врядування. Оскарження до суду й судовий перегляд адміністративних актів є суттєвими елементами держави, у якій діють принципи верховенства права й розподілу влади. Принципи 19–21 стосуються, відповідно, права на оскарження, тимчасового або проміжного захисту і виконання судових рішень. Однак інші способи перегляду, які є більш швидкими, дешевими й менш формальними, так само важливі для осіб, а саме внутрішній (чи адміністративний) перегляд, який проводиться самим органом публічної влади, і позасудовий перегляд, який здійснюється омбудсменом<sup>8</sup> або аналогічною установою. Принципи 17 і 18 стосуються цих позасудових форм перегляду та апеляційного оскарження.

Практичні рекомендації з питань моніторингу оскаржень адміністративних рішень містяться в довіднику, опублікованому Академією Фольке Бернадотта (Швеція) і Бюро з демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співпраці в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ)<sup>9</sup>. Цей довідник призначений для фахівців, що займаються моніторингом судових процесів, зокрема керівників діяльності з моніторингу, судових спостерігачів, юридичних консультантів і осіб моніторингової служби.

<sup>8</sup> Термін «*ombudsperson(s)*» уживається в англійській версії посібника, а «*ombudsman(men)*» з'являється в інших англійських джерелах. Термін «*ombudsperson(s)*» використовують у тексті посібника французькою мовою, якщо немає відповідника, за винятком випадків, якщо дозволяє контекст, уживається термін «*mediateur*» (медіатор).

<sup>9</sup> Довідник з моніторингу адміністративної юстиції, 2013 рік, ISBN 978-92-9234-871-7.

Довідник може бути корисний особам, які здійснюють моніторинг судових процесів, зацікавленим у створенні системи моніторингу ефективності, з точки зору стандартів у сфері прав людини та судових проваджень у спорах між особами та органами публічної влади.

## Принцип 17 — Внутрішній перегляд

Кожен, хто зазнав негативного впливу від адміністративного рішення, ухваленого органом публічної влади, має право вимагати внутрішнього перегляду такого рішення.

### Джерела

- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (статті 22, 23.2)
- ▶ Рекомендація Rec(2001)9 «Щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами — приватними особами»

### Коментар

Характер внутрішнього перегляду залежить від виду адміністративного рішення, що підлягає перегляду. Такий перегляд має здійснюватися компетентними особами, що входять до складу органу публічної влади. Внутрішній перегляд може бути передумовою для оскарження рішення до суду. Запит щодо внутрішнього перегляду зупиняє перебіг строків подання апеляції до суду. Орган публічної влади не може перешкоджати особі в оскарженні адміністративного рішення чи в поданні запиту про проведення внутрішнього перегляду.

У випадках, коли суди не уповноважені розглядати справи по суті або змінювати рішення, прийняте органом публічної влади, який діяв дискреційно, такий орган публічної влади має самостійно виправляти будь-які недоліки своєї діяльності.

Принцип внутрішнього перегляду базується на припущенні, що внутрішній перегляд передуватиме судовому розгляду і це найбільш прийнятний варіант, водночас оскарження до суду в деяких правових системах призводить до припинення здійснення внутрішнього перегляду, поки судом не буде прийнято рішення щодо оскарження.

Матеріальні та процедурні принципи, викладені у главах I та II, також застосовуються до внутрішнього перегляду. У деяких випадках внутрішній перегляд може бути частиною внутрішнього процесу прийняття рішень органом публічної влади. Якщо процедурні принципи були дотримані

під час прийняття первинного рішення, перегляд може скоротити ці процедури, якщо правам й інтересам особи не буде завдано шкоди.

Важливо розрізнити внутрішній перегляд, який здійснюється безпосередньо органом публічної влади, та перегляд, який здійснюється офіційно створеними для цього органами, щоб особи мали доступ до адміністративного оскарження. Останній має бути незалежним від органу публічної влади, рішення якого оскаржується, і дотримуватись Принципів 19–21 (судовий перегляд та оскарження). Внутрішній перегляд є однією з декількох альтернатив судовому розгляду для вирішення спорів між органами публічної влади та особами. Іншими альтернативами є: примирення, медіація, врегулювання шляхом переговорів та арбітраж.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Цфайо проти Сполученого Королівства» (*Tsfayo v. the United Kingdom*) заявниця подала скаргу до місцевого органу влади, Комісії з питань житлових пільг, щодо рішення того ж самого місцевого органу влади (Лондонський міський округ Хаммерсміт і Фулхем) про відмову у сплаті заднім числом заборгованості зі сплати місцевого податку і пільг на житлово-комунальні послуги. Місцева влада відхилила твердження пані Цфайо про те, що вона не отримувала відповідного письмового повідомлення про відновлення її пільг. Її скаргу було відхилено Комісією з питань житлових пільг і згодом Високий суд відмовив у судовому перегляді рішення цієї Комісії. Європейський суд з прав людини встановив порушення прав пані Цфайо відповідно до пункту 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини, оскільки він не визнав Комісію незалежною від місцевого органу влади, а, отже, не безсторонньою у своїй діяльності<sup>10</sup>.

### Принцип 18 — Позасудовий розгляд

Незалежні позасудові органи повинні мати повноваження перевіряти правомірність і справедливість ухвалених адміністративних рішень.

## Джерела

- ▶ Рекомендація № R(85)13 «Щодо інституту омбудсмена»
- ▶ Резолюція (85)8 «Щодо співпраці між омбудсменами держав-членів і між ними та Радою Європи»

<sup>10</sup> Ірландська комісія з прав людини, IHRC (2012 рік), *Європейська конвенція з прав людини — Керівництво з цивільної та публічної служби*.

## Коментар

До незалежних позасудових органів для цілей зазначеного принципу належать омбудсмени, парламентські уповноважені, публічні захисники, медіатори й інші подібні органи чи особи, відповідальні за перевірку законності та справедливості рішень, прийнятих органами публічної влади. Їхня діяльність доповнює повноваження судів і робить значний внесок у захист осіб у відносинах з державними органами.

Для того щоб органи ефективно виконували свої завдання, важливо, щоб у них була можливість отримати доступ до всієї усної та письмової інформації (відповідної кореспонденції, протоколів засідань і всіх інших відповідних документів), які вони вважають за необхідне витребувати в органів державної влади. Ця інформація надасть їм можливість розпочати розслідування, встановити свої методи роботи (зокрема, застосовувати неформальні процедури), зробити висновки щодо скарг осіб, висловити позицію та надати рекомендації щодо змін в адміністративному законодавстві та правозастосовній діяльності. Органи публічної влади зобов'язані співпрацювати з незалежними позасудовими органами. Особливо Рада Європи заохочує співпрацю на міжнародному рівні між омбудсменами, парламентськими уповноваженими, медіаторами й особами, які виконують аналогічні функції.

Також дуже важливо підтримувати довіру громадськості до добросовісності, безсторонності й ефективності цих незалежних органів, яких бажано, принаймні що стосується омбудсмена, обирати законодавчим органом. Інститут омбудсмена (якого часто називають уповноваженим парламента, якщо він призначається парламентом) став поширеним серед багатьох країн у всіх частинах світу. Досвід показує, що позиція омбудсмена впливає не тільки на розгляд індивідуальних справ, коли особа оскаржує адміністративний акт чи дію (діяльність) публічного службовця, але також може бути основним фактором розвитку загальних принципів і норм, які регулюють функціонування суб'єктів публічної адміністрації та дії публічних службовців. Обраний парламентом омбудсмен також сприяє посиленню парламентського контролю над діяльністю органів публічної влади.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Леандер проти Швеції» (*Leander v. Sweden*) заявник скаржився на те, що відповідно до статті 8 Європейської конвенції з прав людини в секретному реєстрі поліції з обмеженим доступом містилася інформація, яка стосувалася його приватного життя, і він не мав можливості її спростувати. Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що відповідно до статті 13 Європейської конвенції з прав людини у разі, якщо особа має обґрунтовану скаргу про те, що вона є жертвою пору-

шення прав, гарантованих Конвенцією, вона повинна мати засоби правового захисту у відносинах з органами публічної влади для того, щоб скарги були вирішеними і, в разі потреби, було надане відшкодування. Орган, про який йдеться у статті 13 Конвенції, не обов'язково має бути судовим органом, але, якщо він таким не є, то повноваження та гарантії, якими він наділений, мають значення під час визначення того, чи є засіб правового захисту ефективним.

## Принцип 19 — Право на оскарження

Кожен має право вимагати судового перегляду будь-якого адміністративного рішення, що безпосередньо впливає на його права та інтереси, як по суті, так і щодо правомірності прийняття оспорюваного рішення.

### Джерела

- ▶ Рекомендація СМ/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 22)
- ▶ Рекомендація Rec(2004)20 «Щодо судового перегляду адміністративних актів»
- ▶ Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб» (Принцип 7)
- ▶ Рекомендація № R(81)7 «Щодо заходів, які полегшують доступ до правосуддя»
- ▶ Рекомендація № R(80)2 «Щодо здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень» (Принципи 9, 10, 11)
- ▶ Резолюція (78)8 «Щодо юридичної допомоги та консультації»
- ▶ Резолюція (76)5 «Щодо юридичної допомоги в цивільних, господарських та адміністративних справах»
- ▶ Європейська конвенція з прав людини (стаття 6)

### Коментар

Право на доступ до правосуддя та право на справедливий суд є невідмінними ознаками будь-якого демократичного суспільства. Верховенство права прагне забезпечити, щоб кожне втручання органів публічної влади в права осіб було предметом ефективного контролю, який здебільшого забезпечують суди. Судовий перегляд надає найкращі гарантії незалежності, безсторонності та належної процедури.



Конституційні традиції та правові системи різних держав пропонують різні підходи щодо природи судових органів, які можуть переглядати адміністративні рішення. Згідно з традицією континентального права, це, по суті, адміністративні суди, юрисдикція яких обмежується питаннями адміністративного права та які не мають юрисдикції щодо перегляду спорів, які виникають у сфері приватного права. У країнах із системою загального права контроль над адміністративними актами здійснюють у судах загальної юрисдикції, юрисдикція яких охоплює питання як публічного, так і приватного права. Проте обидві традиції допускають створення спеціалізованих судових органів, установлених законом, котрі не є частиною загальної системи адміністративних судів або системи судів загальної юрисдикції та юрисдикція яких обмежується окремо визначеними питаннями, такими як соціальне забезпечення, ліцензування, патентна діяльність і компенсація, гарантована законом, за адміністративні рішення (зокрема, у випадку експропріації). Якщо склад або функціонування таких судових органів не відповідає вимогам, викладеним у статті 6 Європейської конвенції з прав людини, то їхні рішення повинні бути оскаржені в судах, які надають такі гарантії.

Усі особи, які мають суттєвий інтерес щодо оскаржуваного адміністративного рішення, повинні мати право брати участь у провадженні з його оскарження. Під час розгляду скарги в суді за участю великої кількості осіб суд може, якщо це передбачено законом, і з належним урахуванням прав та інтересів відповідних осіб, уживати різних заходів для впорядкування провадження (що, таким чином, стає «колективним провадженням»). Такі заходи можуть полягати у вимозі для осіб, які мають спільний інтерес, вибрати одного чи декількох спільних представників, у визначенні зразкових справ і повідомленні про приписи або рішення шляхом публічного оголошення. Окрім того, усі особи, без дискримінації за будь-якою ознакою, мають право звертатися до суду, і недостатність фінансових коштів не має бути перешкодою для доступу до правосуддя.

Пункт 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини не передбачає, що держави повинні надавати безоплатну правничу допомогу в кожному спорі, пов'язаному з «цивільним правом». Є чітка відмінність між підпунктом «с» пункту 1 статті 6, що гарантує право на безоплатну юридичну допомогу в кримінальному провадженні за певних умов, і пунктом 1 статті 6, у якій не згадано про надання такої допомоги. Однак Конвенція має на меті захист прав з метою забезпечення їхньої практичності та ефективності, особливо що стосується права на доступ до суду. Таким чином, пункт 1 статті 6 може за певних обставин вимагати від держав надання особам допомоги юриста, коли така допомога необхідна для ефективного доступу до суду. Питання про те, чи вимагає стаття 6 Конвенції надання процесуального

представництва окремії стороні в спорі з органом публічної влади, залежить від конкретних обставин кожної справи. Необхідно з'ясувати, чи може, з урахуванням усіх обставин, відсутність правничої допомоги позбавити заявника справедливого розгляду. Отже, може існувати система надання правничої допомоги, яка застосовується до обмеженого кола категорій справ. Однак система, створена законодавчим органом, має надавати особам суттєві гарантії для їхнього захисту від свавілля.

Право на оскарження поширюється на адміністративні рішення, прийняті будь-яким органом публічної влади, незалежно від його предмета. Проте є певні обмеження щодо застосування статті 6 Європейської конвенції з прав людини, оскільки вона обмежується вирішенням спору щодо «цивільних прав та обов'язків». Хоча Європейський суд з прав людини від моменту винесення свого рішення у справі «Рінгайзен проти Австрії» (*Ringelsen v. Austria*) поступово розширив сферу застосування цієї концепції для цілей статті 6 Конвенції в контексті спорів між особами та органами публічної влади, все ще є спори, які не входять до сфери статті 6 Конвенції.

У широкому розумінні стаття 6 Конвенції застосовується до публічно-правових відносин, котрі є «вирішальними» при визначенні прав та обов'язків особи, матеріального чи приватного характеру (наприклад, використання землі, надання дозволу на будівництво, отримання ліцензії на ведення бізнесу, дисциплінарне провадження), які охоплюють соціальні права (наприклад, соціальні допомоги, котрі нараховують на основі внесків або без них) або стосуються індивідуальних прав особистого характеру (наприклад, права на життя, права на здоров'я або здорове довкілля; права на виховання дітей; організації навчання; обмеження прав ув'язнених; членства або реєстрації громадських організацій; доступу до офіційних документів).

Публічні службовці, які є стороною у спорі з їхнім роботодавцем, також мають користуватись гарантіями справедливого судового розгляду відповідно до статті 6 Конвенції, за винятком випадків, коли національне законодавство прямо виключає їхній доступ до суду і коли посадова особа органу публічної влади бере участь у здійсненні публічної влади або існує «особливий зв'язок довіри та відданості» між публічними службовцями та державою як їх «роботодавцем» (справа «Вілхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» [*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*]). Спори, що стосуються повноважень публічної влади, таких як оподаткування, міграційна політика, зайнятість на державній службі (якщо це підпадає під критерій, про який йшлося раніше), а також захист політичних і виборчих прав, виходять за рамки статті 6 Конвенції.

Гарантії справедливого судового розгляду відповідно до статті 6 Конвенції у частині, що стосується оскарження адміністративного рішення

ня, вимагають: розгляду такого провадження незалежним і безстороннім судовим органом; публічного слухання (з урахуванням обмежень, визначених державною політикою у певній сфері, в інтересах національної безпеки, інтересів дітей, недоторканності приватного життя або, якщо це вкрай необхідно, в інтересах правосуддя); забезпечення прийняття рішень у розумні строки, а також їхнього публічного проголошення, і дотримання змагальності. Також має бути забезпечено рівність сторін, розкриття доказів та особисту присутність осіб, що дасть їм змогу безпосередньої участі (за умов доречності)<sup>11</sup>.

Важливо зазначити, що судовий перегляд адміністративного рішення — це не апеляційний перегляд рішення суду нижчої інстанції, а розгляд справи судом першої інстанції, до якого застосовуються всі вимоги статті 6 Конвенції.

Скарга може бути подана до адміністративного чи цивільного суду і має передбачати можливість розгляду справи як по суті, так і стосовно правомірності оскаржуваного рішення, зокрема рішення, прийнятого під час здійснення дискреційних повноважень. Загальновизнано, що орган публічної влади не може бути примушений у судовому порядку до здійснення повноважень, котрі є виключно дискреційними. Проте судовий контроль за здійсненням дискреційних повноважень органом публічної влади гарантує, що такі повноваження здійснюються в межах і з метою, передбаченими законом.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Ташкін та інші проти Туреччини» (*Taşkın and Others v. Turkey*) (див. обставини справи, викладені в Принципі 9) Європейський суд з прав людини заявив, що у випадках, коли органи публічної влади вирішують складні питання екологічної та економічної політики, вони повинні забезпечити, щоб у процесі ухвалення рішень урахувалися права та інтереси осіб, права яких за статтями 2 та 8 Європейської конвенції з прав людини можуть зазнати втручання. Якщо такі особи вважають, що їхні інтереси не були належним чином взяті до уваги в процесі прийняття рішень, у них має бути можливість звернутися до суду. У справі «Класс та інші проти Німеччини» (*Klass and Others v. Germany*) (див. обставини справи, викладені у Принципі 7) Європейський суд з прав людини ухвалив, що верховенство права передбачає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади в права особи має бути предметом ефективного контролю, який здебільшого повинен забезпечуватися судами, принаймні як остан-

<sup>11</sup> Для стислого викладу принципів практики Європейського суду з прав людини, що стосуються гарантій справедливого судового розгляду за статтею 6 Європейської конвенції з прав людини та спрямовані на юристів, які практикують, див. також Віткаускас Д. та Діков Г., *Захист права на справедливий судовий розгляд в рамках Європейської конвенції з прав людини*, Рада Європи, 2012 рік.

ній доступний засіб правового захисту. Судовий контроль надає кращу гарантію незалежності, безсторонності й належного розгляду справи.

У справі «Ейрі проти Ірландії» (*Airey v. Ireland*) заявниця скаржилася на те, що не мала ефективного доступу до суду, оскільки в Ірландії не було правничої допомоги у некримінальних справах, і вона не могла найняти адвоката, який представляв би її інтереси у судовому провадженні із розірвання шлюбу. Європейський суд з прав людини встановив, що Європейська конвенція з прав людини не містить положення про правничу допомогу у некримінальних справах, підпункт «с» пункту 3 статті 6 Конвенції стосується лише кримінального провадження. Однак пункт 1 статті 6 Конвенції може іноді вимагати від держави надавати правничу допомогу адвоката, коли така допомога потрібна для ефективного доступу до суду, чи в тому випадку, якщо процесуальне представництво є обов'язковим, або через складність процедури чи справи. У справі «P., C. та S. проти Сполученого Королівства» (*P., C. and S. v. the United Kingdom*), у якій заявники скаржилися на відсутність процесуального представництва в судовому розгляді справи стосовно догляду за дитиною, Суд постановив, що право на доступ до суду не є абсолютним і може бути предметом легітимних обмежень. Такі обмеження не суперечать статті 6 Конвенції, якщо вони не підривають самої суті права, коли вони мають легітимну мету і якщо встановлено пропорційний баланс між використовуваними засобами і метою, якої прагнуть досягти. Може статися так, що інші чинники, котрі стосуються здійснення правосуддя (зокрема, невідкладність справи або права інших осіб), також відіграють обмежувальну роль щодо надання правничої допомоги в конкретному випадку, хоча такі причини повинні відповідати тесту, викладеному вище.

## Принцип 20 — Проміжний або тимчасовий захист

Суди та інші судові органи мають право надавати проміжний або тимчасовий захист особам до ухвалення рішення внаслідок оскарження адміністративного рішення.

### Джерело

- Рекомендація № R(89)8 «Щодо тимчасових заходів судового захисту в адміністративних справах»

### Коментар

Проміжний або тимчасовий захист є одним з найбільш суттєвих засобів, за допомогою якого особі може бути гарантовано ефективний правовий захист від протиправної діяльності органу публічної влади, оскільки він підтримує (або відновлює) попередній статус на її користь

на час оскарження такого рішення. Це важливо, оскільки навіть за найефективнішої судової системи складність багатьох справ може привести до значної затримки, перш ніж буде прийняте рішення у справі. Тому призупинення дії адміністративного рішення чи судова заборона, що зупиняє його виконання до винесення судового рішення, має ключове значення для системи ефективних засобів правового захисту.

Такий захист може набувати форми призупинення виконання адміністративного рішення (повністю або частково), ухвалення рішення про відновлення стану, що передувало його прийняттю (повністю або частково) чи будь-якого іншого рішення, відповідного до обставин справи та в межах повноважень суду або іншого судового органу.

Принцип проміжного або тимчасового захисту застосовують, зокрема, у тих випадках, коли особі завдано значної шкоди або збитків, які органу публічної влади буде важко компенсувати в разі успішного розгляду скарги.

Проміжний або тимчасовий захист відбувається в тих випадках, коли адміністративне рішення підлягає негайному виконанню або вже виконане. Тому будь-який запит про перенесення, обмеження чи зміну його виконання щодо особи, яка його оскаржує, має бути розглянутий невідкладно. Це означає, що стандартні процесуальні строки та часові рамки можуть бути значно скорочені, а повні слухання можуть бути обмежені. Однак провадження повинні залишатися змагальними, оскільки їхня мета полягає в тому, щоб, принаймні тимчасово, вирішити конфлікт між різними конкуруючими інтересами. У провадженні повинні брати участь заявник і представник органу публічної влади, а також будь-яка інша сторона, на яку безпосередньо впливає оскаржуване адміністративне рішення. Іншим особам, на яких не здійснено безпосереднього впливу, може бути дозволено подати свої аргументи, але без обов'язкової присутності. Якщо невідкладно потрібно розглянути заяву в односторонньому порядку, *ex parte* (тобто за участю тільки безпосередньо заявника чи його представника), а суд вирішує видати припис про тимчасовий захист, тоді це має бути лише тимчасове рішення, що діє до моменту проведення слухання за участю всіх відповідних сторін, яке потрібно організувати невідкладно.

Приймаючи рішення про те, чи призначити тимчасовий захист, суд повинен урахувати інтереси особи у збереженні наявної ситуації та публічний інтерес, а також інтерес третіх осіб під час виконання адміністративного рішення. Відповідні обставини охоплюють розмір завданої шкоди чи збитків, можливість компенсації будь-якої понесеної шкоди чи збитків і перспективи успішного розгляду скарги (наприклад, вимагаючи, щоб особа надала достатні докази або належно обґрунтовану справу без упередження щодо результатів оскарження). Суд може вказати умови щодо порядку надання тимчасового захисту і згодом змінити цей порядок.

## Практика Європейського суду з прав людини

У справі «Роуск проти Швеції» (*Rousk v. Sweden*) квартира заявника була продана на публічних торгах відповідно до рішення податкових органів, у той час як скарга заявника на це рішення перебувала на розгляді в суді. Європейський суд з прав людини встановив порушення прав заявника відповідно до статті 8 Європейської конвенції з прав людини і статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з відмовою органів влади відкласти виконання адміністративного рішення до моменту його судового перегляду. Суд установив, що ця ситуація наклала надмірний тягар на заявника.

### Принцип 21 — Виконання судових рішень

Повинно бути прийнято законодавство для забезпечення виконання органами публічної влади судових рішень, зокрема рішень про виплату компенсації, у розумні строки.

## Джерела

- ▶ Рекомендація СМ/Rec(2007)7 «Щодо належного адміністрування» (стаття 23.3)
- ▶ Рекомендація Rec(2003)16 «Щодо виконання рішень адміністративних судових органів у галузі адміністративного права» (принципи II.1, II.2)

## Коментар

Якщо орган публічної влади не виконав рішення суду після задоволення судом скарги, поданої особою, в такому випадку має бути встановлена відповідна процедура для забезпечення його належного виконання (справа «Агрокомплекс проти України» [*Agrokompleks v. Ukraine*]). Рішення про відшкодування повинні бути виконані в розумні строки (див. Принцип 16). Національним законодавством також має бути передбачено, що публічні службовці, які несуть відповідальність за виконання судових рішень, несуть індивідуальну дисциплінарну, цивільну або кримінальну відповідальність у випадку їх невиконання.

## Практика Європейського суду з прав людини

Див. справу «Агрокомплекс проти України» (*Agrokompleks v. Ukraine*), згадану в Принципі 14.



# Додаток I

## Правові інструменти Ради Європи щодо принципів, викладених у посібнику

---

### Конвенції

#### Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ETS № 5) (також відома як Європейська конвенція з прав людини)

Право на справедливий суд (стаття 6)

Право на повагу до приватного та сімейного життя (стаття 8)

Свобода вираження поглядів (стаття 10)

Право на ефективний засіб правового захисту (стаття 13)

Заборона дискримінації (стаття 14)

#### Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 9)

Захист права власності (стаття 1)

Право на освіту (стаття 2)

Право на вільні вибори (стаття 3)

#### Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 177)

Загальна заборона дискримінації (стаття 1)

#### Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS № 108)

Предмет і мета (стаття 1)

Визначення (стаття 2)

Сфера застосування (стаття 3)

Обов'язки сторін (стаття 4)



Якість даних (стаття 5)  
Особливі категорії даних (стаття 6)  
Безпека даних (стаття 7)  
Додаткові гарантії для суб'єкта даних (стаття 8)  
Винятки та обмеження (стаття 9)  
Санкції та засоби правового захисту (стаття 10)  
Розширення захисту (стаття 11)

**[Протокол про внесення змін до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних \(CETS № 223\)](#)**<sup>12</sup>

**[Європейська хартія регіональних мов або мов меншин \(ETS № 148\)](#)**

Адміністративні органи та публічні послуги (стаття 10)

**[Рамкова конвенція про захист національних меншин \(ETS № 157\)](#)**

Заборона дискримінації, заходи, спрямовані на забезпечення повної та дієвої рівності (стаття 4)

Право одержувати і поширювати інформацію та ідеї мовою меншини (стаття 9)

Право на використання мови своєї меншини у приватній та публічній сферах (стаття 10.1)

Використання мови меншини у спілкуванні з адміністративними органами влади (стаття 10.2)

**[Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією \(ETS № 174\)](#)**

Мета (стаття 1)

Визначення корупції (стаття 2)

Компенсація за заподіяну шкоду (стаття 3)

Відповідальність держави (стаття 5)

Контрибутивна вина (стаття 6)

Позовна давність (стаття 7)

Дійсність угод (стаття 8)

Тимчасові заходи (стаття 12)

**[Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів \(CETS № 205\)](#)**<sup>13</sup>

Загальні положення (стаття 1)

Право на доступ до офіційних документів (стаття 2)

Можливі обмеження доступу до офіційних документів (стаття 3)

Запити про доступ до офіційних документів (стаття 4)

Обробка запитів про доступ до офіційних документів (стаття 5)

Форми доступу до офіційних документів (стаття 6)

Стягнення плати за доступ до офіційних документів (стаття 7)

<sup>12</sup> Не набула чинності на момент публікації.

<sup>13</sup> Конвенція набуває чинності 1 грудня 2020 року.

Процедура перегляду (стаття 8)  
Додаткові заходи (стаття 9)

## **Рекомендації та резолюції Комітету міністрів Ради Європи**

(у зворотному хронологічному порядку)

### **Щодо обробки персональних даних у контексті працевлаштування**

Рекомендація CM/Rec(2015)5, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 1 квітня 2015 року на 1224-му засіданні заступників міністрів

### **Щодо захисту осіб у зв'язку із застосуванням автоматизованої обробки персональних даних й у контексті використання таких даних (профайлінг)**

Рекомендація CM/Rec(2010)13, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 23 листопада 2010 року на 1099-му засіданні заступників міністрів

### **Щодо належного адміністрування**

Рекомендація CM/Rec(2007)7, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 20 червня 2007 року на 999-му засіданні заступників міністрів

### **Щодо місцевих та регіональних публічних послуг**

Рекомендація CM/Rec(2007)4, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 31 січня 2007 року на 985-му засіданні заступників міністрів

### **Щодо судового перегляду адміністративних актів**

Рекомендація Rec(2004)20, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 15 грудня 2004 року на 909-му засіданні заступників міністрів

### **Про виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права**

Рекомендація Rec(2003)16, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів

### **Щодо доступу до офіційних документів**

Рекомендація Rec(2002)2, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 21 лютого 2002 року на 784-му засіданні заступників міністрів

### **Щодо альтернативи судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними особами**

Рекомендація Rec(2001)9, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 5 вересня 2001 року на 762-му засіданні заступників міністрів

### **Щодо статусу публічних службовців у Європі**

Рекомендація № R(2000)6, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 24 лютого 2000 року на 699-му засіданні заступників міністрів

**Щодо захисту персональних даних, зібраних і оброблених для статистичних цілей**

Рекомендація № R(97)18, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 30 вересня 1997 року на 602-му засіданні заступників міністрів

**Щодо місцевих публічних послуг та права їхніх користувачів**

Рекомендація № R(97)7 (у редакції Рекомендації CM/Rec(2007)4), прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 1 квітня 1997 року на 587-му засіданні заступників міністрів

**Щодо захисту медичних даних**

Рекомендація № R(97)5, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 13 лютого 1997 року на 584-му засіданні заступників міністрів

**Щодо захисту персональних даних у сфері телекомунікаційних послуг з особливими рекомендаціями для телефонних послуг**

Рекомендація № R(95)4, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 7 лютого 1995 року на 528-му засіданні заступників міністрів

**Щодо передачі третім сторонам персональних даних, що є в розпорядженні державних органів**

Рекомендація № R(91)10, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 9 вересня 1991 року на 461-му засіданні заступників міністрів

**Щодо адміністративних санкцій**

Рекомендація № R(91)1, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 13 лютого 1991 року на 452-му засіданні заступників міністрів

**Щодо тимчасових заходів судового захисту в адміністративних справах**

Рекомендація № R(89)8, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 13 вересня 1989 року на 428-му засіданні заступників міністрів

**Щодо адміністративних проваджень, які стосуються великої кількості осіб**

Рекомендація № R(87)16, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 року на 410-му засіданні заступників міністрів

**Щодо регулювання використання персональних даних у секторі поліції**

Рекомендація № R(87)15, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 року на 410-му засіданні заступників міністрів

**Щодо заходів стосовно недопущення і скорочення надмірного робочого навантаження в судах**

Рекомендація № R(86)12, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 16 вересня 1986 року на 399-му засіданні заступників міністрів

**Щодо захисту персональних даних, які використовують у цілях соціального забезпечення**

Рекомендація № R(86)1, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 23 січня 1986 року на 392-му засіданні заступників міністрів

**Щодо інституту омбудсмена**

Рекомендація № R(85)13, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 23 вересня 1985 року на 388-му засіданні заступників міністрів

**Щодо відповідальності органів публічної влади**

Рекомендація № R(84)15, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1984 року на 375-му засіданні заступників міністрів

**Щодо заходів, які полегшують доступ до правосуддя**

Рекомендація № R(81)7, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 14 травня 1981 року на його 68-й сесії

**Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами**

Рекомендація № R(80)2, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-му засіданні заступників міністрів

**Щодо співпраці між омбудсменами держав-членів та між ними й Радою Європи**

Резолюція (85)8, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 23 вересня 1985 року на 388-му засіданні заступників міністрів

**Щодо правничої допомоги та юридичної консультації**

Резолюція (78)8, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 2 березня 1978 року на 284-му засіданні заступників міністрів

**Про захист особи відносно актів адміністративних органів**

Резолюція (77)31, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року на 275-му засіданні заступників міністрів

**Щодо правничої допомоги у цивільних, комерційних та адміністративних справах**

Резолюція (76)5, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 18 лютого 1976 року на 254-му засіданні заступників міністрів



## Додаток II

# Практика Європейського суду з прав людини щодо принципів, викладених у посібнику

---

### За алфавітом

[А. Менаріні Діагностікс С.Р.Л. проти Італії \(A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy\)](#),

заява № 43509/08, рішення від 27 вересня 2011 року (Принцип 15)

[Агрокомплекс проти України \(Agrokompleks v. Ukraine\)](#),

заява № 23465/03, рішення від 6 жовтня 2011 року (Принципи 14 та 21)

[Ахмед та інші проти Сполученого Королівства \(Ahmed and Others v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 2 вересня 1998 року, Збірка судових рішень та ухвал 1998-VI (Принцип 3)

[Беєлер проти Італії \(Beyeler v. Italy\)](#),

[ВП], заява № 33202/96, ЄСПЛ 2000-I (Принцип 12)

[Белане Надь проти Угорщини \(Bélané Nagy v. Hungary\)](#),

[ВП], заява № 53080/13, ЄСПЛ 2016 (Принцип 5)

[Бладет Тромсо і Стенсаас проти Норвегії \(Bladet Tromso and Stensaas v. Norway\)](#),

[ВП], заява № 21980/93, ЄСПЛ 1999-III (Принцип 6)

[Брумареску проти Румунії \(Brumărescu v. Romania\)](#),

[ВП], заява № 28342/95, ЄСПЛ 1999-VII (Принцип 5)

[Будаєва та інші проти Росії \(Budayeva and Others v. Russia\)](#),  
заяви № 15339/02 та 4 інших, ЄСПЛ 2008 (витяги) (Принцип 6)

[Бушемі проти Італії \(Buscemi v. Italy\)](#),  
заява № 29569/95, ЄСПЛ 1999-VI (Принцип 10)

[Вілхо Ескелінен та інші проти Фінляндії \(Vilho Eskelinen and Others v. Finland\)](#),  
[ВП], заява № 63235/00, ЄСПЛ 2007-II (Принцип 19)

[Вільнес та інші проти Норвегії \(Vilnes and Others v. Norway\)](#),  
заяви № 52806/09 та 22703/10, рішення від 5 грудня 2013 року (Принцип 6)

[Гаскін проти Сполученого Королівства \(Gaskin v. the United Kingdom\)](#),  
рішення від 7 липня 1989 року, серія А № 160 (Принцип 7)

[Гнахоре проти Франції \(Gnahoré v. France\)](#),  
заява № 40031/98, ЄСПЛ 2000-IX (Принцип 2)

[Гужа проти Молдови \(Guja v. Moldova\)](#),  
[ВП], заява № 14277/04, ЄСПЛ 2008 (Принцип 6)

[Гуттен-Чапська проти Польщі \(Hutten-Czapska v. Poland\)](#),  
[ВП], заява № 35014/97, ЄСПЛ 2006-VIII (Принцип 4)

[Де Жоффр де ля Прадель проти Франції \(De Geouffre de la Pradelle v. France\)](#),  
рішення від 16 грудня 1992 року, серія А № 253-B (Принцип 13)

[Де Суза Рібейро проти Франції \(De Souza Ribeiro v. France\)](#),  
[ВП], заява № 22689/07, ЄСПЛ 2012 (Принцип 16)

[Джабарі проти Туреччини \(Jabari v. Turkey\)](#),  
заява № 40035/98, ЄСПЛ 2000-VIII (Принцип 16)

[Дубецька та інші проти України \(Dubetska and Others v. Ukraine\)](#),  
заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 року (Принципи 12 та 14)

[Ейрі проти Ірландії \(Airey v. Ireland\)](#),  
рішення від 9 жовтня 1979 року, серія А № 32 (Принцип 19)

[Енгель та інші проти Нідерландів \(Engel and Others v. the Netherlands\)](#),  
рішення від 8 червня 1976 року, серія А № 22 (Принцип 15)

[Зарб Адамі проти Мальти \(Zarb Adami v. Malta\)](#),  
заява № 17209/02, ЄСПЛ 2006-VIII (Принцип 2)

[Йерсїлд проти Данії \(Jersild v. Denmark\)](#),  
рішення від 23 вересня 1994 року, серія А № 298 (Принцип 6)

[К. Х. й інші проти Словаччини \(K. H. and Others v. Slovakia\)](#),  
заява № 32881/04, ЄСПЛ 2009 (витяги) (Принцип 7)

[Класс та інші проти Німеччини \(Klass and Others v. Germany\)](#),  
рішення від 6 вересня 1978 року, серія А № 28 (Принципи 7 та 19)

[Копецький проти Словаччини \(Kopecký v. Slovakia\)](#),  
[ВП], заява № 44912/98, ЄСПЛ 2004-IX (Принцип 5)

[Ксінтарас проти Швеції \(Xintaras v. Sweden\)](#),  
заява № 55741/00, рішення від 22 червня 2004 року (Принципи 1 і 4)

[Кухарец, вона ж Кухареца, проти Латвії \(Kuharec alias Kuhareca v. Latvia\)](#),  
заява № 71557/01, рішення від 7 грудня 2004 року (Принцип 8)

[Лашманкін та інші проти Росії \(Lashmankin and Others v. Russia\)](#),  
заяви № 57818/09 та 14 інших, рішення від 7 лютого 2017 року  
(Принцип 1)

[Леандер проти Швеції \(Leander v. Sweden\)](#),  
рішення від 26 березня 1987 року, серія А № 116 (Принцип 18)

[Луїзо проти Франції \(Loiseau v. France\)](#),  
заява № 46809/99, рішення від 28 вересня 2004 року (Принцип 6)

[Мааоуїа проти Франції \(Maouiia v. France\)](#),  
[ВП], заява № 39652/98, ЄСПЛ 2000-X

[Маг'яр Гельсінкі Бізоттсаг проти Угорщини \(Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary\)](#),  
[ВП], заява № 18030/11, рішення від 8 листопада 2016 року (Принцип 6)

[МакМайкл проти Сполученого Королівства \(McMichael v. the United Kingdom\)](#),  
рішення від 24 лютого 1995 року, серія А № 307-B (Принцип 10)

[Марков і Маркова проти України \(Markov and Markova v. Ukraine\)](#),  
заява № 37734/07, рішення від 13 жовтня 2015 року (Принцип 8)

[Маркс проти Бельгії \(Marckx v. Belgium\)](#),  
рішення від 13 червня 1979 року, серія А № 31 (Принцип 5)

[Мелтекс ЛТД та Мовсесян проти Вірменії \(Meltex Ltd. and Movsesyan v. Armenia\)](#),  
заява № 32283/04, рішення від 17 червня 2008 року (Принцип 13)

[Москаль проти Польщі \(Moskal v. Poland\)](#),  
заява № 10373/05, рішення від 15 вересня 2009 року (Принцип 12)

[Обзервер і Гардіан проти Сполученого Королівства \(Observer and Guardian v. the United Kingdom\)](#),  
рішення від 26 листопада 1991 року, серія А № 216 (Принцип 6)

[Онер'їлдіз проти Туреччини \(Öneryıldız v. Turkey\)](#),  
[ВП], заява № 48939/99, ЄСПЛ 2004-XII (Принцип 12)



[Пайн Веллі Девелопмент ЛТД та інші проти Ірландії \(Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland\)](#),

рішення від 29 листопада 1991 року, серія А № 222 (Принцип 5)

[П'єр-Блох проти Франції \(Pierre-Bloch v. France\)](#),

рішення від 21 жовтня 1997 року, Збірка судових рішень та ухвал 1997-VI

[Прессос Компанія Навієра С.А. та інші проти Бельгії \(Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium\)](#),

рішення від 20 листопада 1995 року, серія А № 332 (Принцип 5)

[Прокопович проти Росії \(Prokorovich v. Russia\)](#),

заява № 58255/00, ЄСПЛ 2004-XI (витяги) (Принцип 1)

[Рисовський проти України \(Rysovsky v. Ukraine\)](#),

заява № 29979/04, рішення від 20 жовтня 2011 року (Принципи 5, 6, 12 та 16)

[Рінгайзен проти Австрії \(Ringelsen v. Austria\)](#),

рішення від 16 липня 1971 року, серія А № 13 (Принцип 19)

[Роуск проти Швеції \(Rousk v. Sweden\)](#),

заява № 27183/04, рішення від 25 липня 2013 року (Принцип 20)

[С. та Марпер проти Сполученого Королівства \(S. and Marper v. the United Kingdom\)](#),

[ВП], заяви № 30562/04 та 30566/04, ЄСПЛ 2008 (Принцип 7)

[«Санді Таймс» проти Сполученого Королівства \(The Sunday Times v. the United Kingdom\) \(№ 1\)](#),

рішення від 26 квітня 1979 року, серія А № 30 (Принцип 1)

[Сегерстедт-Віберг та інші проти Швеції \(Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden\)](#),

заява № 62332/00, ЄСПЛ 2006-VII (Принцип 7)

[Соєрінг проти Сполученого Королівства \(Soering v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 7 липня 1989 року, серія А № 161 (Принцип 4)

[Стретч проти Сполученого Королівства \(Stretch v. the United Kingdom\)](#),

заява № 44277/98, рішення від 24 червня 2003 року (Принцип 1)

[Ташкін та інші проти Туреччини \(Taşkın and Others v. Turkey\)](#),

заява № 46117/99, ЄСПЛ 2004-X (Принципи 9 та 19)

[Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» \(Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 13 липня 1995 року, серія А № 316-B (Принцип 1)

[Торгейр Торгейрсон проти Ісландії \(Thorgeir Thorgeirson v. Iceland\)](#),

рішення від 25 червня 1992 року, серія А № 239 (Принцип 6)

[Ферраціні проти Італії \(Ferrazzini v. Italy\)](#),

[ВП], заява № 44759/98, ЄСПЛ 2001-VII

[Хан проти Сполученого Королівства \(Khan v. the United Kingdom\)](#),  
заява № 35394/97, ЄСПЛ 2000-V (Принцип 5)

[Хараламбі проти Румунії \(Haralambie v. Romania\)](#),  
заява № 21737/03, рішення від 27 жовтня 2009 року (Принцип 7)

[Хаттон та інші проти Сполученого Королівства \(Hatton and Others v. the United Kingdom\)](#),  
[ВП], заява № 36022/97, ЄСПЛ 2003-VIII (Принцип 9)

[Хорнсбі проти Греції \(Hornsby v. Greece\)](#),  
рішення від 19 березня 1997 року, Збірка судових рішень та ухвал 1997-II  
(Принцип 14)

[Цфайо проти Сполученого Королівства \(Tsafayo v. the United Kingdom\)](#),  
заява № 60860/00, рішення від 14 листопада 2006 року (Принцип 17)

[Чахал проти Сполученого Королівства \(Chahal v. the United Kingdom\)](#),  
рішення від 15 листопада 1996 року, Збірка судових рішень та ухвал  
1996-V (Принцип 11)

[Р., С. та S. проти Сполученого Королівства \(P., C. and S. v. the United Kingdom\)](#),  
заява № 56547/00, ЄСПЛ 2002-VI (Принцип 19)

## За принципом

### Принцип 1 — Законність і відповідність законній меті

[Лашманкін та інші проти Росії \(Lashmankin and Others v. Russia\)](#),  
заяви № 57818/09 та 14 інших, рішення від 7 лютого 2017 року

[Прокопович проти Росії \(Prokorovich v. Russia\)](#),  
заява № 58255/00, ЄСПЛ 2004-XI (витяги)

[Стретч проти Сполученого Королівства \(Stretch v. the United Kingdom\)](#),  
заява № 44277/98, рішення від 24 червня 2003 року

[«Санді Таймс» проти Сполученого Королівства \(The Sunday Times v. the United Kingdom\) \(№ 1\)](#),  
рішення від 26 квітня 1979 року, серія А № 30

[Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства \(Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom\)](#),  
рішення від 13 липня 1995 року, серія А № 316-B

[Ксінтарас проти Швеції \(Xintaras v. Sweden\)](#),  
заява № 55741/00, рішення від 22 червня 2004 року

### Принцип 2 — Рівність

[Гнахоре проти Франції \(Gnahoré v. France\)](#),  
заява № 40031/98, ЄСПЛ 2000-IX

[Зарб Адамі проти Мальти \(Zarb Adami v. Malta\)](#),

заява № 17209/02, ЄСПЛ 2006-VIII

### **Принцип 3 — Об'єктивність і неупередженість**

[Ахмед та інші проти Сполученого Королівства \(Ahmed and Others v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 2 вересня 1998 року, Збірка судових рішень та ухвал 1998-VI

### **Принцип 4 — Пропорційність**

[Гуттен-Чапська проти Польщі \(Hutten-Czapska v. Poland\)](#),

[ВП], заява № 35014/97, ЄСПЛ 2006-VIII

[Соерінг проти Сполученого Королівства \(Soering v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 7 липня 1989 року, серія А № 161

[Ксінтарас проти Швеції \(Xintaras v. Sweden\)](#),

заява № 55741/00, рішення від 22 червня 2004 року

### **Принцип 5 — Юридична визначеність**

[Белане Надь проти Угорщини \(Bélané Nagy v. Hungary\)](#),

[ВП], заява № 53080/13, ЄСПЛ 2016

[Брумареску проти Румунії \(Brumărescu v. Romania\)](#),

[ВП], заява № 28342/95, ЄСПЛ 1999-VII

[Хан проти Сполученого Королівства \(Khan v. the United Kingdom\)](#),

заява № 35394/97, ЄСПЛ 2000-V

[Копецький проти Словаччини \(Korecký v. Slovakia\)](#),

[ВП], заява № 44912/98, ЄСПЛ 2004-IX

[Маркс проти Бельгії \(Marckx v. Belgium\)](#),

рішення від 13 червня 1979 року, серія А № 31

[Пайн Веллі Девелопмент ЛТД та інші проти Ірландії \(Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland\)](#),

рішення від 29 листопада 1991 року, серія А № 222

[Прессос Компанія Навіера С.А. та інші проти Бельгії \(Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium\)](#),

рішення від 20 листопада 1995 року, серія А № 332

[Рисовський проти України \(Rysovsky v. Ukraine\)](#),

заява № 29979/04, рішення від 20 жовтня 2011 року

### **Принцип 6 — Прозорість**

[Бладет Тромсо і Стенсаас проти Норвегії \(Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway\)](#),

[ВП], заява № 21980/93, ЄСПЛ 1999-III

[Будаєва та інші проти Росії \(Budayeva and Others v. Russia\)](#),

заяви № 15339/02 та 4 інших, ЄСПЛ 2008 (витяги)

[Гужа проти Молдови \(Guja v. Moldova\)](#),

[ВП], заява № 14277/04, ЄСПЛ 2008

[Йерсілд проти Данії \(Jersild v. Denmark\)](#),

рішення від 23 вересня 1994 року, серія А № 298

[Луїзо проти Франції \(Loiseau v. France\)](#),

заява № 46809/99, рішення від 28 вересня 2004 року

[Маг'яр Гельсінкі Бізоттсаг проти Угорщини \(Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary\)](#),

[ВП], заява № 18030/11, рішення від 8 листопада 2016 року

[Обзервер і Гардіан проти Сполученого Королівства \(Observer and Guardian v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 26 листопада 1991 року, серія А № 216

[Рисовський проти України \(Rysovskyy v. Ukraine\)](#),

заява № 29979/04, рішення від 20 жовтня 2011 року

[Торгейр Торгейрсон проти Ісландії \(Thorgeir Thorgeirson v. Iceland\)](#),

рішення від 25 червня 1992 року, серія А № 239

[Вільнес та інші проти Норвегії \(Vilnes and Others v. Norway\)](#),

заяви № 52806/09 і 22703/10, від 5 грудня 2013 року

### **Принцип 7 — Приватність і захист персональних даних**

[Гаскін проти Сполученого Королівства \(Gaskin v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 7 липня 1989 року, серія А № 160

[Хараламбі проти Румунії \(Haralambie v. Romania\)](#),

заява № 21737/03, рішення від 27 жовтня 2009 року

[К. Х. й інші проти Словаччини \(K. H. and Others v. Slovakia\)](#),

заява № 32881/04, ЄСПЛ 2009 (витяги)

[Класс та інші проти Німеччини \(Klass and Others v. Germany\)](#),

рішення від 6 вересня 1978 року, серія А № 28

[С. та Марпер проти Сполученого Королівства \(S. and Marper v. the United Kingdom\)](#),

[ВП], заява № 30562/04 і 30566/04, ЄСПЛ 2008

[Сегерштедт-Віберг та інші проти Швеції \(Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden\)](#),

заява № 62332/00, ЄСПЛ 2006-VII

### **Принцип 8 — Доступ**

[Кухарец, вона ж Кухареца, проти Латвії \(Kuharec alias Kuhareca v. Latvia\)](#),

заява № 71557/01, рішення від 7 грудня 2004 року

[Марков і Маркова проти України \(Markov and Markova v. Ukraine\)](#),

заява № 37734/07, рішення від 13 жовтня 2015 року

## **Принцип 9 — Участь**

[Хаттон та інші проти Сполученого Королівства \(Hatton and Others v. the United Kingdom\)](#),

[ВП], заява № 36022/97, ЄСПЛ 2003-VIII

[Ташкін та інші проти Туреччини \(Taşkın and Others v. Turkey\)](#),

заява № 46117/99, ЄСПЛ 2004-X

## **Принцип 10 — Право бути почутим**

[Бушемі проти Італії \(Buscemi v. Italy\)](#),

заява № 29569/95, ЄСПЛ 1999-VI

[МакМайкл проти Сполученого Королівства \(McMichael v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 24 лютого 1995 року, серія А № 307-B

## **Принцип 11 — Представництво та допомога**

[Чахал проти Сполученого Королівства \(Chahal v. the United Kingdom\)](#),

рішення від 15 листопада 1996 року, Збірка судових рішень та ухвал 1996-V

## **Принцип 12 — Строки**

[Беєлер проти Італії \(Beyeler v. Italy\)](#),

[ВП], заява № 33202/96, ЄСПЛ 2000-I

[Дубецька та інші проти України \(Dubetska and Others v. Ukraine\)](#),

заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 року

[Москаль проти Польщі \(Moskal v. Poland\)](#),

заява № 10373/05, рішення від 15 вересня 2009 року

[Онер'їлдіз проти Туреччини \(Öneriıldız v. Turkey\)](#),

[ВП], заява № 48939/99, ЄСПЛ 2004-XII

[Рисовський проти України \(Rysovskyy v. Ukraine\)](#),

заява № 29979/04, рішення від 20 жовтня 2011 року

## **Принцип 13 — Форма адміністративних рішень та повідомлення про них**

[Де Жоффр де ля Прадель проти Франції \(De Geouffre de la Pradelle v. France\)](#),

рішення від 16 грудня 1992 року, серія А № 253-B

[Мелтекс ЛТД та Мовсесян проти Вірменії \(Meltex Ltd. and Movsesyan v. Armenia\)](#),

заява № 32283/04, рішення від 17 червня 2008 року

## **Принцип 14 — Виконання адміністративних рішень**

[Агрокомплекс проти України \(Agrokompleks v. Ukraine\)](#),

заява № 23465/03, рішення від 6 жовтня 2011 року

[Дубецька та інші проти України \(Dubetska and Others v. Ukraine\)](#),

заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 року

[Хорнсбі проти Греції \(Hornsby v. Greece\)](#),

рішення від 19 березня 1997 року, Збірка судових рішень та ухвал 1997-II

### **Принцип 15 — Адміністративні санкції**

[А. Менаріні Діагностікс С.Р.Л. проти Італії \(A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy\)](#),

заява № 43509/08, рішення від 27 вересня 2011 року

[Енгель та інші проти Нідерландів \(Engel and Others v. the Netherlands\)](#),

рішення від 8 червня 1976 року, серія А № 22

### **Принцип 16 — Відповідальність і відшкодування**

[Де Суза Рібейро проти Франції \(De Souza Ribeiro v. France\)](#),

[ВП], заява № 22689/07, ЄСПЛ 2012

[Джабарі проти Туреччини \(Jabari v. Turkey\)](#),

заява № 40035/98, ЄСПЛ 2000-VIII

[Рисовський проти України \(Rysovskyy v. Ukraine\)](#),

заява № 29979/04, рішення від 20 жовтня 2011 року

### **Принцип 17 — Внутрішній перегляд**

[Цфайо проти Сполученого Королівства \(Tsfayo v. the United Kingdom\)](#),

заява № 60860/00, рішення від 14 листопада 2006 року

### **Принцип 18 — Позасудовий розгляд**

[Леандер проти Швеції \(Leander v. Sweden\)](#),

рішення від 26 березня 1987 року, серія А № 116

### **Принцип 19 — Право на оскарження**

[Ейрі проти Ірландії \(Airey v. Ireland\)](#),

рішення від 9 жовтня 1979 року, серія А № 32

[Класс та інші проти Німеччини \(Klass and Others v. Germany\)](#),

рішення від 6 вересня 1978 року, серія А № 28

[Р., С. та S. проти Сполученого Королівства \(P., C. and S. v. the United Kingdom\)](#),

заява № 56547/00, ЄСПЛ 2002-VI

[Рінгайзен проти Австрії \(Ringeisen v. Austria\)](#),

рішення від 16 липня 1971 року, серія А № 13

[Ташкін та інші проти Туреччини \(Taşkın and Others v. Turkey\)](#),

заява № 46117/99, ЄСПЛ 2004-X

*[Вілхо Ескелінен та інші проти Фінляндії \(Vilho Eskelinen and Others v. Finland\)](#)*,

[ВП], заява № 63235/00, ЄСПЛ 2007-II

**Принцип 20 — Проміжний або тимчасовий захист**

*[Роуск проти Швеції \(Rousk v. Sweden\)](#)*,

заява № 27183/04, рішення від 25 липня 2013 року

**Принцип 21 — Виконання судових рішень**

*[Агрокомплекс проти України \(Agrokompleks v. Ukraine\)](#)*,

заява № 23465/03, рішення від 6 жовтня 2011 року

## Центри продажу публікацій Ради Європи

### КОРОЛІВСТВО БЕЛЬГІЯ

La Librairie Européenne –  
Зе Юропеан Букшоп (The European  
Bookshop)  
Рю де Л'Орме, 1 (Rue de l'Orme, 1)  
BE-1040 БРЮССЕЛЬ  
Тел.: + 32 (0)2 231 04 35  
Факс: + 32 (0)2 735 08 60  
E-mail: info@libeurop.eu  
http://www.libeurop.be

Жан Де Ланной/ДЛ Сервісез (Jean De  
Lannoy/DL Services)  
для Мішо Веахаузес (Michot Warehouses)  
Бергензе штеенвег 77 (Bergense  
steenweg 77)  
Шоссе де Монс (Chaussée de Mons)  
BE-1600 СИНТ-ПІТЕРС-ЛЕУВ (SINT PIETERS  
LEEUW)  
Факс: + 32 (0)2 706 52 27  
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com  
http://www.jean-de-lannoy.be

### КАНАДА

Ренуф Паблішин Ко. ЛТД (Renouf  
Publishing Co. Ltd.)  
22-1010 Політек Стріт (22-1010 Polytek  
Street)  
КАНАДА-ОТТАВА, ОНТАРИО К1J 9J1  
(CDNOTTAWA,  
ONT K1J 9J1)  
Тел.: + 1 613 745 2665  
Факс: + 1 613 745 7660  
Тел.: (866) 767-6766 (дзвінки безкоштовні)  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
http://www.renoufbooks.com

### РЕСПУБЛІКА ХОРВАТІЯ

Роберт'с Плас д.о.о. (Robert's Plus d.o.o.)  
Марасовічева 67 (Marasovičeva 67)  
HR-21000 СПЛИТ (HR-21000 SPLIT)  
Тел.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803  
Факс: + 385 21 315 804  
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

### ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА

Сувеко ЧЕХІЯ, с.р.о. (Suweco CZ, s.r.o.)  
Клесакова 347 (Klecakova 347)  
CZ-180 21 ПРАГА 9 (CZ-180 21 PRAHA 9)  
Тел.: + 420 2 424 59 204  
Факс: + 420 2 848 21 646  
E-mail: import@suweco.cz  
http://www.suweco.cz

### КОРОЛІВСТВО ДАНІЯ

ГАД (GAD)  
Віммельскафет 32 (Vimmelskaftet 32)  
DK-1161 КОПЕНГАГЕН К  
(DK-1161 KØBENHAVN K)  
Тел.: + 45 77 66 60 00  
Факс: + 45 77 66 60 01  
E-mail: reception@gad.dk  
http://www.gad.dk

### ФІНЛЯНДСЬКА РЕСПУБЛІКА

Акатеемінен Кіріякауппа (Akateeminen  
Kirjakauppa) А/С 128  
Кескуквату 1 (Keskuskatu 1)  
FI-00100 ГЕЛЬСІНКИ (FI-00100 HELSINKI)  
Тел.: + 358 (0)9 121 4430  
Факс: + 358 (0)9 121 4242  
E-mail: akatilaus@akateeminen.com  
http://www.akateeminen.com

### ФРАНЦУЗЬКА РЕСПУБЛІКА

Будь ласка, звертайтеся безпосередньо  
До Council of Europe Publishing  
Éditions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Тел.: + 33 (0)3 88 41 25 81  
Факс: + 33 (0)3 88 41 39 10  
E-mail: publishing@coe.int  
http://book.coe.int  
Лібрарє Клебер (Librairie Kléber)  
1, рю де Франк-Буржуа (1, rue des Francs-  
Bourgeois)  
F-67000 СТРАСБУРГ (F-67000  
STRASBOURG)  
Тел.: + 33 (0)3 88 15 78 88  
Факс: + 33 (0)3 88 15 78 80  
E-mail: librairie-kléber@coe.int  
http://www.librairie-kléber.com

### КОРОЛІВСТВО НОРВЕГІЯ

Академіка (Akademika)  
А/С 84, Бліндерн (Postboks 84 Blindern)  
NO-0314 ОСЛО (NO-0314 OSLO)  
Тел.: + 47 2 218 8100  
Факс: + 47 2 218 8103  
E-mail: support@akademika.no  
http://www.akademika.no

### РЕСПУБЛІКА ПОЛЬЩА

АТ Арс Полона (Ars Polona JSC)  
25 Обронцов Стріт (25 Obroncow Street)  
PL-03-933 ВАРШАВА (PL-03-933  
WARSAWA)  
Тел.: + 48 (0)22 509 86 00  
Факс: + 48 (0)22 509 86 10  
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl  
http://www.arspolona.com.pl

### ПОРТУГАЛЬСЬКА РЕСПУБЛІКА

Марка Лда (Marka Lda)  
Руа дос Коррійрос 61-3 (Rua dos  
Correiros 61-3)  
PT-1100-162 ЛИСАБОН (PT-1100-162  
LISBOA)  
Тел.: 351 21 3224040  
Факс: 351 21 3224044  
E-mail: apoio.clientes@marka.pt  
www.marka.pt

### РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ

Весь Мір  
вул. Бутлерова, 176, офіс 338  
RU-117342 МОСКВА  
Тел.: + 7 495 739 0971  
Факс: + 7 495 739 0971  
E-mail: orders@vesmirbooks.ru  
http://www.vesmirbooks.ru

### ШВЕЙЦАРСЬКА КОНФЕДЕРАЦІЯ

Планетіс Сарл (Planetis Sarl)  
16, шемін де Пінс (16, chemin des Pins)  
CH-1273 АРЗІЕР (CH-1273 ARZIER)  
Тел.: + 41 22 366 51 77  
Факс: + 41 22 366 51 78  
E-mail: info@planetis.ch

### ТАЙВАНЬ

Тайкун Інформейшн Інк.  
(Tycoon Information Inc.)  
5-й поверх, № 500, Чан-Чунь Роуд  
(5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road)  
Тайбей, Тайвань (Taipei, Taiwan)  
Тел.: 886-2-8712 8886  
Факс: 886-2-8712 4747, 8712 4777  
E-mail: info@tycoon-info.com.tw  
orders@tycoon-info.com.tw

### СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО

Зе Стейшенері Офіс ЛТД  
(The Stationery Office Ltd)  
А/С 29  
СК-НОРВІЧ NR3 1GN  
(GB-NORWICH NR3 1GN)  
Тел.: + 44 (0)870 600 5522  
Факс: + 44 (0)870 600 5533  
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk  
http://www.tsoshop.co.uk

### СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ та КАНАДА

Манхеттен Паблішін Ко  
(Manhattan Publishing Co)  
670 Уайт Плейнс Роуд  
(670 White Plains Road)  
USA-10583 СКАРСДЕЙЛ,  
ШТАТ НЬЮ-ЙОРК  
(USA-10583 SCARSDALE, NY)  
Тел.: + 1 914 472 4650  
Факс: + 1 914 472 4316  
E-mail: coe@manhattanpublishing.com  
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Тел.: + 33 (0)3 88 41 25 81 – Факс: + 33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Сайт: http://book.coe.int



**АДМІНІСТРУВАННЯ І ВИ**  
**Принципи адміністративного права**  
**у відносинах між особами**  
**та органами публічної влади**

*Посібник*

Підп. до друку 07.10.2020. Формат 70x100 1/16.  
Папір офсетний. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 6,8. Обл.-вид. арк. 4,2.  
Зам. № \_\_\_\_\_. Наклад 500 прим.

**ТОВ «Видавничий Дім «Ратіо Деціденді»**  
Україна, 04107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17–21.  
Тел.: 0(44) 537-51-12  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 6776 від 27.05.2019 р.

Віддруковано у **ТОВ-Видавництві «ЛОГОС»**  
Україна, 01030, м. Київ, вул. Богдана Хмельницького, 10, оф. 31.  
тел.: 0(44) 235-81-78  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 201 від 27.09.2000 р.

Публічне адміністрування — це, насамперед, гарантія захисту наших прав і забезпечення реалізації публічних інтересів.

Цей посібник буде корисним усім, хто цікавиться належним функціонуванням суб'єктів публічного адміністрування: фізичним особам, що звертаються за наданням публічних послуг, а також публічним службовцям, які опрацьовують такі запити; юристам-практикам, суддям і омбудсменам, які беруть участь у перегляді діяльності суб'єктів публічного адміністрування; законодавцю та органам, що працюють над формуванням публічних політик у сфері реформи публічного адміністрування.

У посібнику викладено і проаналізовано матеріальні та процедурні принципи адміністративного права, що регулюють відносини між особами та органами публічної влади, із коментарями, які знаходять своє підтвердження в правових документах Ради Європи (конвенціях, рекомендаціях і резолюціях) та з них випливають, і посиланнями на відповідну практику Європейського суду з прав людини.

PREMS 099318

УКР

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи — це провідна організація континенту, яка займається захистом прав людини.

До її складу входять 47 держав-членів, зокрема всі члени Європейського Союзу.

Усі держави — члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини, міжнародний договір, створений для захисту прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює виконання Конвенції державами-членами.

<http://book.coe.int>  
ISBN 978-617-7848-04-1

