

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-1.2>

В. В. Ліпінський, доктор юридичних наук, доцент, директор
Навчально-наукового інституту права та міжнародно-правових
відносин
Університету митної справи та фінансів

ВПЛИВ СТАТТІ 7 КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД НА ТЛУМАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВИХ НОРМ

Ознайомившись із прецедентною практикою ЄСПЛ, так само як й із присвяченими їй матеріалами наукових та аналітичних досліджень, автор констатує, що на порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення поширюються та для належного тлумачення адміністративно-деліктних правових норм визначальними є положення Конвенції про право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції), про захист власності (перший Протокол до Конвенції), а також про те, що не може бути ніякого покарання без закону (ст. 7 Конвенції). Значення практики тлумачення та застосування цих статей Конвенції ЄСПЛ визначив, наголосивши на тому, що жодне положення національного законодавства не повинно тлумачитись та застосовуватись у спосіб, несумісний із зобов'язаннями держави за Конвенцією. У справах про адміністративні правопорушення, яким властива особливо виражена кримінально-правова природа, що визначається, насамперед, підвищеною репресивною силою заходів стягнення, які підлягають застосуванню за їх вчинення, тлумачення адміністративно-деліктних правових норм має спрямовуватись на встановлення того, чи достатньо передбачуваними є положення адміністративно-деліктного законодавства про відповідне правопорушення та адміністративне стягнення з урахуванням особливостей статусу особи, яка притягається до відповідальності, а також практики тлумачення та застосування цих положень вищими судами. Слід виходити з того, що якщо склалось стале розуміння тих чи інших положень законодавства про адміністративну відповідальність у правових позиціях найвищих судів, відступати від цих позицій та вносити непередбачуваність у застосування відповідних положень допускається лише за виключних обставин. Також вкрай важливою є індивідуальність адміністративних стягнень, що виключає можливість нести наслідки адміністративних правопорушень тим особам, які жодним чином не пов'язані з їх вчиненням та не брали участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення.

Ключові слова: вплив Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод на тлумачення правових норм, ніякого покарання без закону, тлумачення адміністративно-деліктних правових норм, практика Європейського суду з прав людини.

V. V. Lipynskiy. Impact of Article 7 of the European Convention on Human Rights on interpretation of administrative tort law

Having got acquainted with the case-law of the European Court of Human Rights, as well as with the materials of scientific and analytical research devoted to ECtHR case-law, the author states that the procedure for administrative offenses is subject to the provisions of the Convention on the right to a fair trial (Article 6 of the Convention), on the protection of property (the Protocol to the Convention), and that which stipulates there can be no punishment without law (Article 7 of the Convention). The ECtHR has determined the importance of its case-law covering interpreting and applying these articles of the Convention, emphasizing that no provision of national law should be interpreted and applied in a manner incompatible with the member-state's obligations under the Convention. In administrative offenses proceedings that are characterized by a particularly pronounced criminal law nature, which is determined primarily by the increased repressive force of the sanctions to be applied for commission of these offences, the interpretation of administrative tort law should be aimed at determining whether the administrative tort law provisions on the relevant offense and administrative penalty, taking into account the peculiarities of the status of the person prosecuted, as well as the practice of interpretation and application of these provisions by higher courts are sufficiently foreseeable. It should be assumed that if there is a constant understanding of certain provisions of the law on administrative liability in the legal opinions of the highest courts, to deviate from these positions and make unpredictable application of the relevant provisions is allowed only in exceptional circumstances. Also extremely important is the individuality of administrative penalties, excluding the possibility of bearing the consequences of administrative offenses to those persons who are in no way related to their commission and did not participate in the consideration of the case of an administrative offense, which refers primarily to the possibility of investigating legal persons for administrative offences and imposing relevant sanctions on them.

Key words: impact of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on the interpretation of law, no punishment without law, interpretation of administrative tort law, case-law of the European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. Повномасштабне та неспинне реформування системи адміністративно-деліктного законодавства неодмінно має супроводжуватись вдосконаленням правових процедур, за допомогою яких встановлюється вчинення особами адміністративних правопорушень та відповідні правові наслідки. Як відомо, осередням найбільш прогресивних уявлень про оптимальну побудову та належну реалізацію процедур вирішення питань про відповідальність за допущення адміністративних правопорушень виступає практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) з того часу, коли сфера дії фундаментальних положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція) була поширена на провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зважаючи на це, безсумнівною є нагальність та перспективність наукових розробок у сфері застосування практики ЄСПЛ під час вирішення податкових спорів. На порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення поширюються та для належного тлумачення адміністративно-деліктних правових норм визначальними є положення Конвенції про право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції), про захист власності (перший Протокол до Конвенції), а також про те, що не може бути ніякого покарання без закону (ст. 7 Конвенції). Значення практики тлумачення та застосування цих статей Конвенції досить конкретно та категорично визначив ЄСПЛ, наголосивши на тому, що жодне положення національного законодавства не повинно тлумачитись та застосовуватись у спосіб, несумісний із зобов'язаннями держави за Конвенцією (Чжан проти України, заява № 6970/15, п. 73) [1]. Однак, принципи та правила дотримання прав та основоположних свобод, що випливають ст. 7 Конвенції, у контексті адміністративно-деліктного провадження залишаються малодослідженими у вітчизняній адміністративно-правовій науковій літературі.

Вищенаведеними обставинами обумовлена **мета цієї статті**, якою є визначення на основі правових позицій ЄСПЛ та з урахуванням присвячених ним матеріалам наукових та аналітичних досліджень матеріально-правових та процесуальних вимог, яким має підпорядковуватись провадження у справах про адміністративні правопорушення

Виклад основного матеріалу. Насамперед, зазначимо, що за змістом приписів ст. 7 Конвенції, зокрема, нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом. Також, цим міжнародно-правовим документом встановлено, що не може бути призначене суворіше покарання ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення [2]. Іншими словами, поруч із класичним правилом про те, що не має зворотної дії в часі кримінальний закон, який встановлює кримінальну протиправність діяння, посилює кримінальну відповідальність або іншим чином погіршує становище особи, цим міжнародно-правовим документом визначається, що склад кримінального правопорушення та кримінальне покарання має встановлюватись законом. Аналіз правових позицій ЄСПЛ, у яких тлумачиться зазначене конвенційне положення дозволяє констатувати, що кожне з понять, які є визначальними для окреслення меж застосування цього положення та конкретизації його вимог до внутрішнього законодавства та практики правозастосування, має автономне значення та сприймається, керуючись сутнісним критерієм.

Насамперед, звернувшись до теоретичних положень та висновків наукового дослідження А. Андріюскайте, присвяченого використанню практики тлумачення та застосування Конвенції під час накладення адміністративних стягнень, з'ясуємо, що для поширення вимог ст. 7 Конвенції на питання притягнення до відповідальності за кримінальне правопорушення, воно має вирізнятись значно більш вираженим кримінально-правовим характером, що визначається тяжкістю правопорушення та його правових наслідків для правопорушника, на відміну від тих, що враховуються під час вирішення питання про застосовність гарантій справедливого судового розгляду відповідно до ст. 6 Конвенції. Мається на увазі те, що репресивний характер кримінального покарання є особливо сильним, коли випадок підпадає під дію ст. 7 Конвенції. Цілоком звичайним явищем є поширення на певний випадок процедурних гарантій права на справедливий суд, тоді як вимоги ст. 7 Конвенції визнаються до нього незастосовними [3, с. 18]. Наприклад, тоді як адміністративний штраф за порушення правил містобудування у розмірі 100 % вартості протиправної забудови та адміністративний штраф у розмірі 60-100 тис. євро за маніпулювання фондовим ринком визнаються кримінальними покараннями за кримінальне правопорушення у розумінні ст. 7 Конвенції [4, с. 6], адміністративний штраф за вітчизняним законодавством за дрібне викрадення майна вже не є значним для визнання ст. 7 Конвенції застосовною у відповідній справі (Лучанінова проти України, заява № 16347/02, п. 72) [5].

Основною вимогою, якій мають відповідати процедура притягнення до відповідальності за кримінальне правопорушення та передбачені кримінальним законом покарання для їх відповідності ст. 7 Конвенції, є встановлення їх таким законом, який відповідає загальним конвенційним критеріям якості, тобто є доступним та передбачуваним у застосуванні. За змістом автентичних роз'яснень ступінь передбачуваності, головним чином, залежить від особливостей суспільних відносин, насамперед, від характеристик осіб, до яких звернений відповідний закон. Зокрема, вимога про передбачуваність не виключає необхідність для осіб, з урахуванням їх становища, звертатись за професійною юридичною порадою, щоб оцінити, наскільки це розумно можливо за даних обставин, ймовірні наслідки їх поведінки. Передусім у цьому зв'язку йдеться про представників тих професій, які мають здійснювати діяльність з великою обережністю та виявляти

особливу увагу до оцінки ризиків, якими супроводжується їх діяльність [4, с. 12]. Водночас, ЄСПЛ очікувано визнає, що якою б не була правова система, якими б чіткими не були формулювання законодавчих положень, включно з положеннями кримінального права, судове тлумачення завжди буде необхідним. Судова практика служить саме тому, аби розвіювати сумніви, які можуть виникати щодо тлумачення норм кримінального права, та сприяти тим самим прогресивному розвитку кримінального права. Стаття 7 Конвенції не може вважатись такою, що забороняє поступове роз'яснення кримінально-правових норм, за умови, що результат тлумачення (як положень про склад кримінального правопорушення, так й про кримінальне покарання) відповідатиме суті правопорушення і буде розумно передбачуваним. Щодо цих характеристик тлумачення, уточняється що відповідність судового тлумачення суті правопорушення перевіряється шляхом визначення, чи таке тлумачення відповідало формулюванню даного положення кримінального закону, прочитаному в контексті, і чи воно не було необґрунтованим. Щодо розумно передбачуваного характеру судового тлумачення, ЄСПЛ покликаний встановити, чи заявник на момент подій міг розумно передбачити, за потреби – за допомогою юриста, що йому загрожує кримінальне обвинувачення і визнання винним у даному злочині, і що за це йому загрожує покарання. Зокрема, з'ясовується, чи судові тлумачення закону обмежувались дотриманням усталених тенденцій у розвитку практики національних судів [5, с. 13].

Однак, у деяких випадках цілковита правова невизначеність не може бути компенсована навіть послідовною судовою практикою. Наприклад, за підсумками розгляду справи «Веренцов проти України», ЄСПЛ констатував, що з-поміж вітчизняних нормативно-правових актів немає чіткого та передбачуваного законодавства, що визначає правила проведення мирних демонстрацій, що є підставою для висновку про несумісність застосування адміністративних стягнень за порушення правил проведення мирних зібрань без власне затвердженого порядку проведення мирних зібрань, коли лише Конституція України передбачає певні загальні правила щодо можливих обмежень свободи зібрань, але ці правила вимагають подальшого розвитку у національному законодавстві (Веренцов проти України, заява № 20372/11, п. 54, 67) [7]. Так само, недотримання вимоги про зрозумілість, точність та передбачуваність застосування кримінального законодавства мало місце за обставинами справи «Какабадзе та інші проти Грузії», у якій порушенням Конвенції виявилось накладення адміністративних стягнень за порушення громадського порядку та прояв неповаги до суду за протест біля будівлі суду. Формулювання законів, що визначали склад цих правопорушень, навіть будучи витлумаченими найвищим національним судом, залишилися надмірно розмитими. Більше того, ситуацію ускладнило те, що протест заявників був зупинений судовими приставами, самовільно розширивши територіальне застосування згаданих положень, тобто шляхом адміністративного арешту заявників поза межами суду, тоді як закон дозволяв їм застосовувати виключно силу всередині будівлі суду. Ця відсутність якості нормативно-правових актів, що передбачають адміністративну відповідальність, а також її довільне застосування дозволили ЄСПЛ дійти висновку про те, що заявники не могли обґрунтовано передбачити, що їхній протест притягне до відповідальності [3, с. 19].

На завершення опрацювання положень ст. 7 Конвенції як чинника впливу на тлумачення адміністративно-деліктних правових норм, звернемо увагу на те, що крім зрозумілих та конкретних положень кримінального законодавства, законність у розумінні ст. 7 Конвенції вимагає також виключити можливість покарання особи за злочин, вчинений іншою особою, що рівною мірою стосується як фізичних, так й юридичних осіб. Зокрема, у світлі обставин справи «G.I.E.M. S.r.l.» та інші проти Італії» ЄСПЛ вказав на те, що юридичні особи втратили частину майна у порядку конфіскації при тому, що вони не були учасниками будь-якого кримінального провадження, адже обвинувачення пред'явили лише їх законним представникам у особистій якості, а питання про недобросовісний та кримінально-караний характер рішень юридичних осіб у рамках кримінальних проваджень відносно її законних представників та учасників, не поставало. Призначення кримінального покарання юридичним особам за цих обставин міжнародна судова установа визнала несумісним із вимогами ст. 7 Конвенції (G.I.E.M. S.r.l. та інші проти Італії, заяви № 1828/06, 34163/07 и 19029/11, п. 271-272) [8].

Висновки. Таким чином, у справах про адміністративні правопорушення, яким властива особливо виражена кримінально-правова природа, що визначається, насамперед, підвищеною репресивною силою заходів стягнення, які підлягають застосуванню за їх вчинення, тлумачення адміністративно-деліктних правових норм має спрямовуватись на встановлення того, чи достатньо передбачуваними є положення адміністративно-деліктного законодавства про відповідне правопорушення та адміністративне стягнення з урахуванням особливостей статусу особи, яка притягається до відповідальності, а також практики тлумачення та застосування цих положень вищими судами. Слід виходити з того, що якщо склалось стале розуміння тих чи інших положень законодавства про адміністративну відповідальність у правових позиціях найвищих судів, відступати від цих позицій та вносити непередбачуваність у застосування відповідних положень допускається лише за виключних обставин. Також вкрай важливою є індивідуальність адміністративних стягнень, що виключає можливість нести наслідки адміністративних правопорушень тим особам, які жодним чином не пов'язані з їх вчиненням та не брали участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Чжан проти України, заява № 6970/15, 13 листопада 2018 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d21#Text.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ Ради Європи від 4 листопада 1950 року. Дата оновлення: 2 жовтня 2013 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n42.
3. Andrijauskaite A. (2020). The Principle of Legality and Administrative Punishment under the ECHR A Fused Protection. DOI: 10.13140/RG.2.2.30792.06405.
4. European Court of Human Rights' Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights «No punishment without law: the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty». Updated on 31 August 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_ENG.pdf.
5. Лучанінова проти України, заява № 16347/02, 9 червня 2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#Text.
6. Довідник із застосування статті 7 Європейської конвенції з прав людини «Ніякого покарання без закону: принцип встановлення законом кримінальних правопорушень і покарань» (оновлений 30 квітня 2017 року). URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_UKR.pdf.
7. Веренцов проти України, заява № 20372/11, 11 квітня 2013 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text.
8. G.I.E.M. S.r.l. и другие против Италии, жалобы № 1828/06, 34163/07 и 19029/11, 28 июня 2018 г. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-189067&filename=CASE%20OF%20G.I.E.M.%20S.R.L.%20AND%20OTHERS%20v.%20ITALY%20-%20%5BRussian%20translation%5D%20by%20Development%20of%20Legal%20Systems%20Publ.%20Co.pdf>.