

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.109>**В. В. Ліпинський**кандидат юридичних наук, доцент,
директорНавчально-наукового інституту права та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів
orcid.org/0000-0002-4373-3330**О. О. Пустовий**кандидат юридичних наук, доцент,
науковий співробітник відділення організації
наукової діяльності перемінного складу
відділу організації наукової діяльності та захисту прав
інтелектуальної власності
Національної академії внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-5590-4117**ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ЗА КОНВЕНЦІЄЮ
ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ПІД ЧАС ТЛУМАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВИХ НОРМ**

Зважаючи на те, що більшість адміністративних стягнень позбавляють правопорушника його майна (штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права; виправні роботи), для належного тлумачення адміністративно-деліктного законодавства вирішальне значення має дотримання гарантій захисту права власності, закріплених ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, йдеться про те, що під час тлумачення адміністративно-деліктних правових норм слід виходити з того, що відповідно до ст. 1 Першого протоколу до Конвенції адміністративно-деліктне законодавство може бути підставою для втручання у право власності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, лише якщо його положення з урахуванням практики його застосування національними судами є достатньо передбачуваними, зважаючи на особливості відповідних суспільних відносин. Крім того, обираючи адміністративне стягнення, пов'язане з позбавленням майна або накладенням грошового стягнення, необхідно забезпечити пропорційність між таким адміністративним стягненням та адміністративним правопорушенням, що вимагає, зокрема, врахувати особливі обставини справи під час визначення розміру стягнення та розглянути можливість застосування менш суворого заходу стягнення для досягнення справедливого балансу між відповідним суспільним інтересом та правами власника. Натомість має братись до уваги те, що автоматичне, безвідносно до індивідуальних обставин справи заявника втручання може вважатись порушенням конвенційного положення про захист власності. Також визначальне значення має те, щоб втручання у право власності супроводжувалось доступністю достатніх процесуальних гарантій проти свавілля, включаючи можливість ефективно оскаржити відповідний захід до незалежного органу, який має компетенцію за змагальною процедурою розглянути підстави застосування заходів втручання та відповідне доказове обґрунтування.

Ключові слова: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, захист власності – право на мирне користування майном, законність втручання у право власності, пропорційність втручання у право власності, провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Lipynskiy V. V., Pustovyi O. O. OBSERVANCE OF PROTECTION OF PROPERTY REQUIREMENTS UNDER THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN CONTEXT OF INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE TORTS LEGAL RULES

Given that most administrative penalties deprive the offender of his or her property (fine; paid seizure of an object that has become an instrument or a direct object of an administrative offense; confiscation of an object that has become an instrument or a direct object of an administrative offense or of monetary proceeds of an administrative offense, deprivation of a special right, budget-directed deduction from wages of an offender), for the proper interpretation of administrative tort law crucial thing is compliance with the guarantees of protection of property rights, enshrined in Art. 1 of the Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In particular, it means when interpreting administrative tort law one must take into account the fact that in accordance with Art. 1 of the First Protocol to the Convention, administrative tort law can be a ground for interfering with the property rights of a person held responsible for commitment of administrative offence if its provisions, in light of practice of their application by national courts, are sufficiently predictable bearing in mind peculiarities of the given situation. In addition, when choosing an administrative penalty related to deprivation of property or to the imposition of a monetary penalty, it is necessary to ensure proportionality between such an administrative penalty and an administrative offense, which requires, in particular, to take into account special circumstances when determining the amount of the penalty

in order to achieve a fair balance between the relevant public interest and the rights of the owner. Instead, it should be borne in mind that automatic, irrelevant to the individual circumstances of the applicant's case and inflexible interference may be considered a violation of the protection of property provisions of the Convention. It is also crucial that interference with property rights must be accompanied by the availability of sufficient procedural safeguards against arbitrariness, including the ability to effectively challenge the measure to an independent body competent to consider the grounds for interference and the relevant evidence within the adversarial procedure.

Keywords: administrative sanctioning procedures, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, lawfulness of interference with property rights, proportionality of interference with property rights, protection of property - right to peaceful enjoyment of possessions.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Системне та докорінне вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства неможливо уявити без запровадження в нього положень, що забезпечать якомога більш повне дотримання мінімальних стандартів забезпечення прав людини та основоположних свобод. Разом із тим вітчизняним науковим співтовариством основна увага приділяється зіставленню процесуальних правил адміністративно-деліктного законодавства із закріпленими у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантіями справедливого судового розгляду та формулювання наукових положень, висновків та рекомендацій стосовно наближення до них. Однак як потенційна частина концептуальних засад оновлення підходів до тлумачення та застосування адміністративно-деліктних правових норм не виправдано малодослідженими лишаються вимоги до захисту права власності, що випливають із положень ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Першого протоколу до Конвенції). Зважаючи на це, для зменшення цієї прогалини в наукових джерелах, присвячених Конвенції та правилам провадження у справах про адміністративні правопорушення, слід визначити, яким матеріально-правовим та процедурним вимогам, що ґрунтуються на практиці застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції Європейським судом із прав людини (ЄСПЛ), має відповідати вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Досягнення мети, що поставлена в рамках цього наукового дослідження, має забезпечити широкий та ґрунтовний аналіз нормативно-правових джерел, а також наукових праць, зокрема виконаних А. Андріюскайте.

Насамперед, зауважимо, що відповідно до цих положень ст. 1 Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Водночас попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечен-

ня сплати податків чи інших зборів або штрафів [1]. Конкретизуючи зміст вищенаведених вимог, ЄСПЛ вказує на те, що перша та найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання органу державної влади в мирне володіння майном має бути законним. Принцип законності в розумінні Конвенції вимагає дотримання відповідних положень національного законодавства та принципу верховенства права, що включає свободу від свавілля. Концепція законності також посиляється на якість відповідного закону, вимагаючи, щоб він був доступним для зацікавлених осіб, чітким і передбачуваним у своєму застосуванні (Мякотін проти України, заява № 29389/09, п. 45) [2]. Також у випадках, які зачіпають фундаментальні права, правовий розсуд, наданий виконавчій владі у вигляді необмежених повноважень, суперечить принципу верховенства права, що вимагає вказувати в законі межі будь-якого такого розсуду, і спосіб його реалізації з достатньою чіткістю та з урахуванням законності мети конкретного заходу з тим, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання (Лю та Лю проти Росії, заява № 42086/05, п. 56) [3].

На доповнення до того, статтею Конвенції про мирне володіння майном на держави покладається обов'язок допускати лише таке втручання у право власності, яке переслідує за фактами та у принципі «законну мету» «відповідно до загальних інтересів», а також встановлюється необхідність існування обґрунтованого пропорційного співвідношення між вжитими заходами та метою, яку прагнули досягти будь-якими заходами, застосованими державою, в тому числі заходами, спрямованими на здійснення контролю за користуванням майном фізичної особи. Ця вимога виражена в понятті «справедливий баланс», який має бути встановлений між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Необхідний справедливий баланс не буде забезпечено, якщо на зацікавлену особу буде покладено індивідуальний та надмірний тягар (Ювченко та інші проти України, заяви № 32529/18 та 5 інших заяв, п. 7) [4].

Виходячи з вищевикладеного, зважаючи на те, що більшість адміністративних стягнень позбавляють правопорушника його майна (штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного

правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права; виправні роботи; суспільно корисні роботи), для належного тлумачення адміністративно-деліктного законодавства вирішальне значення має дотримання конвенційних гарантій захисту права власності. Йдеться про те, що під час адміністративно-деліктного судочинства та розгляду справ про адміністративні правопорушення адміністративними органами вони мають перевіряти підстави накладення майнових адміністративних стягнень, а також їх вид та розмір на відповідність вимогам ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про доступність та передбачуваність законодавства, його спрямованість на досягнення законних цілей відповідно до суспільного інтересу, а також про пропорційність адміністративних стягнень відповідним адміністративним правопорушенням з урахуванням усіх їх індивідуальних особливостей, пов'язаних з особою правопорушника та усіма об'єктивними та суб'єктивними елементами адміністративного правопорушення. Для більш повного розуміння правил, яких слід дотримуватись під час тлумачення законодавства про адміністративні правопорушення, конкретизуємо зміст конвенційних вимог, звернувшись до практики ЄСПЛ.

Насамперед, розкриваючи концепцію законності як умови правомірності втручання у право власності, зауважимо, що відповідно до цієї концепції законодавчий припис не може вважатися «законом», якщо воно не сформульоване з достатньою чіткістю, щоб дозволити особам управляти своєю поведінкою; вони повинні бути в змозі – за допомогою, в разі необхідності, належної консультації – передбачити тією мірою, яка за конкретних обставин є розумною, наслідки, які може мати певна дія чи бездіяльність. Рівень чіткості, що вимагається від національного законодавства, яке в будь-якому разі не може передбачити кожен можливий випадок, залежить у значному ступені від змісту того чи іншого закону, сфери, яку він призначений охопити, та кількості і положення тих, кого він стосується. Зокрема, положення законодавства вважається «передбачуваним», якщо воно належним чином захищає від свавільного втручання з боку державних органів та проти заширокого тлумачення обмеження на шкоду особі («Centro Europa 7 S.r.l.» та Di Stefano проти Італії, заява № 38433/09, п. 141-143) [5]. Прикладами недотримання вимоги про якість та передбачуваність закону є прогалини у праві, законодавчі колізії, використання незрозумілих або неточних формулювань, закріплення за адміністративними органами дискреції без чітких меж [6, с. 12]. При цьому ситуація відсутності достатньо чітко-

го та передбачуваного положення законодавства може бути виправлена національними судами шляхом зрозумілого та чіткого тлумачення цього положення. Суди мають витлумачити національне законодавство та розглянути справу так, щоб забезпечити справедливий баланс між правами власника та інтересами суспільства (Мякотін проти України, заява № 29389/09, п. 51-52) [2].

У контексті захисту від свавільного втручання, який має забезпечуватись законом, слід уточнити, що йдеться не лише про матеріальне законодавство, а вимагається також запровадження ефективних правових процедур. Принагідно зауважимо, що процедурна частина конвенційних гарантій захисту власності частково збігається та взаємодоповнюється з тими, що передбачені цим міжнародним документом у його положеннях про право на справедливий суд.

У відповідній частині практики ЄСПЛ наголошується на тому, що втручання у право власності може бути законним, лише якщо воно супроводжується доступністю достатніх процесуальних гарантій проти свавілля, включаючи можливість ефективно оскаржити відповідний захід. Крім того, концепції законності та верховенства права в демократичному суспільстві вимагають, щоб заходи, що зачіпають основні права людини, в певних випадках підлягали певній формі змагального розгляду в незалежному органі, який має компетенцію розглянути підстави застосування заходів втручання та відповідне доказове обґрунтування. Поруч із цим міжнародна установа зауважує, що при тому, що ст. 1 Першого протоколу до Конвенції не містить чітких процедурних вимог і відсутність процедури судового оскарження сама по собі тягне за собою порушення цього положення, будь-яке втручання в мирне користування майном має супроводжуватись процедурними гарантіями, що надають заінтересованій особі розумну можливість звернутись зі своєю справою до відповідальних органів з метою ефективного оскарження заходів, що перешкоджають реалізації права власності. Щоб з'ясувати, чи виконана ця умова, ЄСПЛ всебічно розглядає доступні у кожному випадку судові та адміністративні процедури («Project-Trade d.o.o.» проти Хорватії, заява № 1920/14, п. 82) [7]. Інакше кажучи, за власником має закріплюватись право на справедливих процедурних засадах та ефективно оскаржити захід втручання зі створенням відповідних правових та інституційних механізмів. Несправедливість або неефективність процедур оскарження покладає на власника надмірний тягар, перетворюючи матеріально-правові вимоги щодо захисту права власності на теоретичні та ілюзорні, що може мати місце, наприклад, якщо особливо важливий для захисту права власності доказ виявився недоступним для власника або якщо вимо-

ги про захист права власності під час адміністративного та судового оскарження розглянули так, що вони виявились неспроможними можливість встановити справедливий баланс між конфліктуючими приватним та публічним інтересами (Керівництво щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «Захист власності») [8].

Визнаючи очевидною спрямованість положень адміністративно-деліктного законодавства на досягнення законних цілей відповідно до суспільних інтересів, з-поміж яких забезпечення публічного порядку для запобігання та припинення посягань на права фізичних та юридичних осіб, завершимо огляд конвенційних гарантій захисту права власності вимогою про пропорційність між заходами втручання про право власності та метою, яка має бути ними досягнена, що забезпечує справедливий баланс між відповідним суспільним інтересом та правами власника.

Насамперед, у цьому зв'язку зазначимо, що за змістом Керівництво щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «Захист власності» мета перевірки на пропорційність полягає в тому, щоб спершу встановити, яким чином і якою мірою заявник був обмежений у здійсненні права, яке зачіпає втручання, і якими були несприятливі наслідки обмеження, накладеного на здійснення права заявника в контексті його ситуації. Наступним кроком є зіставлення обмеження права з важливістю суспільних інтересів, на задоволення яких спрямоване втручання [8, с. 29].

За підсумками зазначених аналітичних операцій визначається, зокрема, чи можна було б досягти належного задоволення публічного інтересу за допомогою менш інтенсивних заходів втручання у права особи, чи розглянув компетентний орган держави можливість ухвалення менш суворих обмежувальних рішень для прав особи. Автоматичне, безвідносне до індивідуальних обставин справи заявника та негнучкий захід втручання може вважатись порушенням конвенційного положення про захист власності [8, с. 30]. У контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення, за підсумками яких може мати місце позбавлення права власності на майно або застосування грошового стягнення, вищенаведене є основою для вимоги про те, що втручання має відповідати серйозності вчиненого правопорушення, яке вона має покарати (Мякотін проти України, заява № 29389/09, п. 55) [2]. Наприклад, у світлі обставин справи про недеklarування митним органам суми готівки, яка переміщується через митний кордон, та її конфіскації, ЄСПЛ констатував допущення державою порушення вимоги

про пропорційність втручання у право власності. Обґрунтовуючи цей висновок, міжнародна судова установа взяла до уваги те, що компетентні органи держави не прагнули запобігти якій-небудь злочинній діяльності (відмивання грошей, обіг наркотичних засобів, фінансування тероризму або ухилення від сплати податків), кошти заявника отримані ним законним шляхом, що дозволяло йому вивезти їх за територію держави, із чого випливає, що єдиною протиправною поведінкою заявника було те, що він письмово не задекларував митним органам факт переміщення ним через кордон готівки. Більше того, підставою для визнання порушення Конвенції було визначено також те, що органи влади не розглянули питання про справедливий баланс між суспільним інтересом і правом власності заявника та не встановили, чи могло менш суворе стягнення, наприклад штраф, бути достатнім для досягнення бажаного стримуючого та карального ефекту (Садоха проти України, заява № 77508/11, п. 25-36) [9].

Висновки з дослідження. Осмисливши вищевикладене, маємо підстави стверджувати про те, що під час тлумачення адміністративно-деліктних правових норм слід виходити з того, що відповідно до ст. 1 Першого протоколу до Конвенції адміністративно-деліктне законодавство може бути підставою для втручання у право власності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, лише якщо його положення з урахуванням практики його застосування національними судами є достатньо передбачуваними з урахуванням особливостей відповідних суспільних відносин. Крім того, обираючи адміністративне стягнення, пов'язане з позбавленням майна або накладенням грошового стягнення, необхідно забезпечити пропорційність між таким адміністративним стягненням та адміністративним правопорушенням, що вимагає, зокрема, врахувати особливі обставини справи під час визначення розміру стягнення, та розглянути можливість застосування менш суворого заходу стягнення для досягнення справедливого балансу між відповідним суспільним інтересом та правами власника. Натомість має братись до уваги те, що автоматичне, безвідносне до індивідуальних обставин справи заявника втручання може вважатись порушенням конвенційного положення про захист власності. Також визначальне значення має те, щоб втручання у право власності супроводжувалось доступністю достатніх процесуальних гарантій проти свавілля, включаючи можливість ефективно оскаржити відповідний захід до незалежного органу, який має компетенцію за змагальною процедурою розглянути підстави застосування заходів втручання та відповідне доказове обґрунтування.

Література

1. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 20 березня 1952 року. Дата оновлення: 17 липня 1997 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.
2. Мякотін проти України, заява № 29389/09, 17 грудня 2019 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e79#Text.
3. Лю и Лю против России, жалоба № 42086/05, 6 декабря 2007 г. URL : <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rlyuandlyucase.html>.
4. Ювченко та інші проти України, заяви № 32529/18 та 5 інших заяв, 9 квітня 2020 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f05#Text.
5. Centro Europa 7 S.r.l. та Di Stefano проти Італії, заява № 38433/09, 7 червня 2012 року. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126825>.
6. Andrijauskaitė A. (2020) The Principle of Legality and Administrative Punishment under the ECHR: A Fused Protection. Preprint. URL: https://www.researchgate.net/publication/339788564_The_Principle_of_Legality_and_Administrative_Punishment_under_the_ECHR_A_Fused_Protection.
7. Project-Trade d.o.o. v. Croatia, Application no. 1920/14, 19 November 2020. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206159>.
8. European Court of Human Rights' Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights «Protection of property». Updated on 31 August 2020. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf. Садоха проти України, заява № 77508/11, 11 липня 2019 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e50#Text.
9. Садоха проти України, заява № 77508/11, 11 липня 2019 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e50#Text.