

Ключевые слова: *медицинское страхование, социальное страхование, медицина, правовые основы.*

Stetsenko V. Medical insurance in the General insurance: the legal dimension.

The article is devoted to analysis pravovyye health insurance in the overall insurance system. The attention is focused on the similarities and the differences Strahuvannya social health insurance.

If we analyze the scientific theoretical developments in the field of insurance, it can be concluded that there is also no consensus about what to consider insurance: way, form, method, controller, a set of measures, relations of protection and the like. Insurance – it is the totality of legal norms regulating public relations arising in the process of ensuring insurance protection of property interests physical and legal persons, is the most correct.

Social insurance is a component of the social security system, i.e. the system of legal, economic and organizational measures aimed to compensate or minimize the consequences of the changes of material (social) position as a result of the occurrence of circumstances which are determined by the state socially significant, in order to equalize the social status of this man in comparison with other members of society.

Social insurance as a legal category, according to the author, can be defined as the set of legal rules governing social relations on the social security of a person when the insured event occurs (socially significant facts) at the expense of the insurance funds.

It is noted that in Ukraine there is a necessity of introduction of obligatory medical insurance.

Keywords: *medical insurance, social insurance, medicine, legal basis.*

УДК 342.565.4

Стеценко С. Г.
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету
Щавінський В. Р.
кандидат юридичних наук,
заступник голови Київського окружного
адміністративного суду

**ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ВПЛИВ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

У статті проаналізовано вплив судової практики Європейського суду з прав людини на адміністративне судочинство загалом та справи із захисту інтересів держави зокрема. Стверджується, що адміністративні суди, отримавши можливість застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права, своєю повсякденною правозастосовною діяльністю упроваджують ідеологію панування (верховенства) права. Проте констатується, що орієнтація національних адміністративних судів більш широко тлумачити наявні в державі норми позитивного права все ж таки має доповнюватися певними формальними посиланнями на джерела права чи тлумачення принципів права і законодавства, здійснене компетентними органами.

Ключові слова: *інтереси держави, адміністративне судочинство, судова практика, Європейський суд з прав людини.*

Реалії сьогодення засвідчують можливість сприйняття захисту інтересів держави у якості одного із завдань адміністративного судочинства [1]. Причому це стосується не тільки України. Попри домінантний напрямок захисту інтересів особи від свавілля держави, у рамках адміністративного судочинства розглядаються і інші, – протилежного спрямування питання. Мова йде про компетенційні спори, реалізацію права на мирні зібрання та його обмеження з мотивів суспільної безпеки, примусове видворення іноземців тощо. Загалом же автори є прихильниками позиції, відповідно до якої недоцільно ставити знак рівності між адміністративним процесом та адміністративною юстицією. Адміністративний процес, як відомо має три складових:

- адміністративно-судовий процес, в межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах;
 - адміністративно-управлінський процес, в межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;
 - адміністративно-юрисдикційний процес, в межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [2, с. 42-44].
- Такий підхід дозволяє гармонійно поєднувати у межах адміністративного процесу як провадження із притягнення до адміністративної відповідальності, зовнішньо-управлінську діяльність органів публічної адміністрації, так і адміністративне судочинство.

Будь-яке наукове повідомлення не буде повним та об'єктивним, якщо у його межах не будуть проаналізовані підходи, які застосовувались до вирішення такого роду проблем у рамках судової практики Європейського суду з прав людини, яка, відповідно до чинного українського законодавства, є джерелом права. З точки зору авторів, актуальність розгляду захисту інтересів держави у сфері адміністративного судочинства крізь впливу судової практики Європейського суду з прав людини пояснюється багатьма обставинами, зокрема:

- сам Європейський суд з прав людини створювався з метою розгляду справ щодо тих ситуацій, у яких внутрішньодержавні судові інституції не надали об'єктивної оцінки суперечці між суб'єктами права. Україна не є винятком з тих країн, де таке є ймовірним;
- судова практика Європейського суду з прав людини, яка, відповідно до чинного українського законодавства, є джерелом права, важлива з точки зору як врахування рішень даного авторитетного суддівського органу, так і з позицій необхідного виконання рішень проти України, які були виграні позивачами;
- європейські стандарти справедливого і незалежного суду повинні стати в практиці адміністративних судів України не лише “недосяжною метою”, а реальним дороговказом у повсякденній діяльності.

Формальним підтвердженням важливості цього питання впливу судової практики Європейського суду з прав людини на адміністративне судочинство нашої держави загалом та на розгляд справ щодо захисту інтересів держави зокрема є те, що на рівні чинного законодавства є Закон України від 23 лютого 2006 р. “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”. Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та

адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України. Стаття 17 цього нормативно-правового акту “Застосування судами Конвенції та практики Суду” свідчить, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [3]. У такий спосіб з 2006 року, у межах здійснення судочинства (зокрема адміністративного), використання судами рішень Європейського суду з прав людини, поряд із Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, стало не даниною моді, а реальною справою, яка наблизила Україну до провідних країн світу з точки зору імплементації ключового правозахисного документу на рівень чинного законодавства.

Зв’язок прийняття цього закону із захистом інтересів держави прослідковується у монографії за редакцією академіка НАПрН України В. Б. Авер’янова, присвяченій правам громадян у сфері виконавчої влади, у якій, зокрема, зазначено: “проте, маючи статус національного закону, зазначений нормативний акт, на нашу думку, *не забезпечує в повному обсязі захист інтересів самої держави*, яка внаслідок прийняття рішення на користь заявника щодо сатисфакції зазнає збитків, механізм відшкодування яких не передбачений цим законом. Йдеться про те, що винуватцями порушення Конвенції, як правило, виступають конкретні посадові особи і конкретні органи, проте відшкодування збитків у вигляді сатисфакції заявникові відбувається за рахунок державних коштів, тоді, як конкретні винуватці фактично ніяких негативних для себе наслідків не зазнають [4, с. 550]. Такий підхід має право на існування, хоча справедливо буде вказати, що за час виходу вказаної вище монографії пройшло більше десяти років і державою напрацьовано механізми відшкодування збитків заявникові. Проте дійсно, проблема притягнення до відповідальності конкретних винуватців все ще залишається не до кінця вирішеною. Адже інтереси держави у випадках виплат коштом державного бюджету реально страждають і на порядку денному стоїть питання оптимізації організаційно-правового забезпечення відшкодування збитків з боку конкретних винуватців порушення прав людини і громадянина, який виграє справу проти України у Європейському суді з прав людини.

Обов’язковість рішень Європейського суду з прав людини починають визнавати українські вчені. Так, справедливо вважається, що від справи до справи Суд виробляє і формулює правові позиції (положення) щодо інтерпретації конвенційних норм. Такі загальні та усталені позиції щодо розуміння конвенційних норм мають загальну дію, тобто поширюються на невизначене коло осіб і на необмежену кількість подібних ситуацій, випадків (“невичерпність” роз’яснення), тому надалі ними керується Суд, спирається на них при розгляді інших аналогічних справ. Разом з конвенційними нормами правові положення Суду регулюють діяльність держав – учасниць Ради Європи, усієї державної влади, особливо законодавчої, у сфері прав людини та основних свобод [5, с. 82]. Проте, на нашу думку, не тільки законодавчої, а й судової. Безумовно, адміністративні суди, отримавши можливість застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права, своєю повсякденною правозастосовною діяльністю упроваджують ідеологію панування (верховенства) права.

Важливу аналітичну роботу стосовно зв’язку рішень ЄСПЛ та українського адміністративного судочинства проведено М. Сірошем. На його думку, аналіз рішень Європейського суду, що набули статусу остаточних протягом останніх років, свідчить,

що в діяльності адміністративних судів України з розгляду і вирішення справ допускаються такі порушення:

- Не забезпечується розгляд справи заявника в “розумний строк” через затримки у провадженні (“Асмолов проти України”, “Ліпісвіцька проти України”, “Онопко проти України”, “Желтяков проти України”, “Маруценко проти України” тощо), у зв’язку з численними випадками відкладення судових засідань, тривалими зволіканнями з призначенням судових засідань, неодноразовим направленням справи на додаткове розслідування або на новий судовий розгляд, незабезпеченням явки свідків або інших учасників процесу, затримками у ході запису судових засідань та оголошення вироку тощо;

- Порушується право на доступ до суду у зв’язку із залишенням Вищим адміністративним судом України без розгляду касаційних скарг заявників, якими оскаржувалися рішення апеляційних судів, ухвалені в порядку цивільного судочинства (“Перетяк та Шереметьєв проти України”);

- Заявника може бути позбавлено доступу до суду касаційної інстанції (“Андрієвська проти України”, “Буланов та Купчик проти України”);

- Ухвалюючи рішення, вітчизняні суди не враховують позицію Конституційного Суду України (“Сірик проти України”);

- Заявника, коли під час розгляду його справи можна неоднозначно тлумачити законодавство (“Серков проти України”);

- Рішення судів інколи виходять за межі встановлених чинним законодавством України повноважень (“ТОВ “Базальт-Імпекс” проти України”);

- У заявника відсутній ефективний засіб юридичного захисту свого права на розгляд справи впродовж “розумного строку” (“Маруценко проти України”);

- Суди недостатньо адекватно обґрунтовують свої рішення (“Серявін та інші проти України”);

- Вітчизняні суди не забезпечують справедливий баланс між інтересами заявника та інтересами суспільства (“Тримковська проти України”);

- Порушується принцип рівності сторін, зокрема, коли судовий розгляд справи відбувається за відсутності однієї зі сторін, котра позбавлена можливості відстоювати свою позицію (“Федоров і Федорова проти України”), а також принцип юридичної визначеності (“Дія-97” проти України”, “Желтяков проти України”);

- Повторюються порушення за аналогічними справами, щодо яких є рішення Європейського суду, і які перекладені українською мовою та надруковані в офіційному юридичному виданні (“ТОВ “Базальт-Імпекс” проти України”) [6, с. 146-147].

Цілком погоджуючись із таким викладенням вказаних проблем, можна акцентувати увагу на тому, що в контексті захисту інтересів держави найбільш значущим із перерахованих недоліків є те, що вітчизняні суди не забезпечують справедливий баланс між інтересами заявника та інтересами суспільства. Відомо, що інтереси суспільства нерідко кореспондують із інтересами держави та стоять на противагу особистим інтересам окремих осіб. Ну і, безумовно, неприпустимою є практика повторення порушення за аналогічними справами, щодо яких є рішення Європейського суду, і які перекладені українською мовою та надруковані в офіційному юридичному виданні.

Важливий елемент впливу судової практики Європейського суду з прав людини на систему українського адміністративного судочинства полягає в тлумаченні

принципу верховенства права. Категорія, яка для вітчизняних фахівців до недавнього часу була явищем, що нерідко ототожнювалось із принципом законності, завдяки практиці ЄСПЛ, почала набувати реальних обріїв. До такого принципу не тільки апелюють сторони в межах судового адміністративного процесу, на нього посиляються судді адміністративних судів при прийнятті рішення у справі. Таку тенденцію варто прийняти. Найповніше відображення наповнення та сутності цього принципу мають полегшити його розуміння та застосування у судовій практиці.

Скажімо, використання такого складника верховенства права, як юридична (правова) визначеність, прикладом може слугувати рішення Європейського суду з прав людини у справі “Христов проти України” (Khristov v. Ukraine, заява № 24465/04) рішення від 19 лютого 2009 року: Суд повторює, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції, слід тлумачити в контексті преамбули Конвенції, яка, зокрема, проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким, у разі остаточного вирішення спору судами, їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів [7].

В. Соколов зазначає, що можна сформулювати одне правило, яке впливає з комплексного аналізу принципів верховенства права і принципу законності в адміністративному судочинстві: якщо рішення у адміністративній справі прийнято на підставі акту законодавства й воно суперечитиме практиці Європейського суду з прав людини, адміністративний суд повинен вирішити адміністративну справу на підставі аналогії з відповідним рішенням ЄСПЛ.

Разом із тим, ця аналогія не є аналогією права чи аналогією закону. У такому випадку було б доцільно стверджувати про аналогію правових позицій, зумовлену всезагальною дією принципу верховенства права. Інакше кажучи, рішення Європейського суду з прав людини можуть використовуватися національними судами як джерела принципів права, які, зі свого боку, дають підґрунтя для застосування такого інструменту, як аналогія права [8, с. 47].

Водночас, ми маємо критично сприймати певні пропозиції, які лунають стосовно тлумачення норм національного права. Так, у літературі зустрічаються акценти, які свідчать, що Європейський суд орієнтує національні суди більш широко тлумачити наявні у державі норми позитивного права з тією метою, щоб права і свободи людини і громадянина, сформульовані в законі, охоронялися і захищалися не лише в їх буквальному значенні (їх вузьке розуміння та застосування), але й з осмисленням суті самого права, що захищається, з можливим перевищенням сфери такого захисту [9, с. 273]. Критичне сприйняття, як бачимо, має базуватися на тому, що без “прив’язки” до норм національного законодавства чи практики Європейського суду з прав людини, чи про захист прав людини і основоположних свобод або інших міжнародних документів, які у встановлений спосіб стали частиною національного законодавства, рішення адміністративного суду навряд чи буде об’єктивним. Орієнтація національних адміністративних судів більш широко тлумачити наявні в державі норми позитивного права все ж таки має доповнюватися певними формальними посиланнями на джерела права чи тлумачення принципів права і законодавства, здійснене компетентними органами.

У контексті впровадження у практику адміністративних судів рішень ЄСПЛ,

варто звертати увагу на практично-прикладні аспекти, які були напрацьовані даним судом у зв'язку з тлумаченням Конвенції. Т. Фулей звертає увагу на загальні вимоги щодо виправданості втручання у права, гарантовані статтями 8-10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. До них відносяться:

1. Втручання “згідно із законом”. Першою умовою виправданості втручання у права, гарантовані статтями 8-10 Конвенції, є те, що воно має бути передбачене законом, причому тлумачення терміну “закон” є автономним, та до якості “закону” ставляться певні вимоги.

2. Легітимна мета. Другою умовою виправданості є те, що втручання має переслідувати законну мету. Суд зазначає, що згідно з пунктами 2 статей 9 та 11 Конвенції, обмеження права на свободу віросповідання та зібрань необхідно тлумачити вузько, таким чином, щоб їх перелік був абсолютно вичерпним, а їх визначення обов'язково чітким. Легітимні цілі, вичерпний перелік яких містить ця норма, включають: інтереси громадської безпеки, охорону громадського порядку, здоров'я чи моралі, захист прав та свобод інших осіб.

3. “Необхідність у демократичному суспільстві”. Застосування принципу пропорційності. Третьою умовою є те, що обмеження повинно бути “необхідним у демократичному суспільстві”. При визначенні питання “необхідності в демократичному суспільстві”, держави користуються свободою розсуду, межі якої залежать від сфери, що вступає в конфлікт з гарантованим правом. ЄСПЛ оцінює пропорційність обмежень, застосованих до свободи вираження поглядів, стосовно легітимної мети, якої прагнуть досягти. Будь-яке непропорційне втручання не буде вважатися “необхідним у демократичному суспільстві” [10, с. 144-147]. У цій частині, як бачимо, такого роду практичні поради, які базуються на аналізі Конвенції та судової практики ЄСПЛ, були якомога ширше представлені в діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів.

Завершуючи, зазначимо, що практика Європейського суду з прав людини є динамічною та такою, за якою необхідно стежити з метою виявлення певних тенденцій. Це стосується і адміністративного судочинства, зокрема, розгляду справ із захисту інтересів держави. Сподіваємося, що вітчизняна практика адміністративного судочинства у такого роду категоріях справ, буде суттєво збагачена за рахунок адекватного використання практики Європейського суду з прав людини.

Використані джерела:

1. Щавінський В. Р. До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави / В. Р. Щавінський // Публічне право. 2014. № 2 (14). С. 45-51.
2. Стеценко С. Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39-46.
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. Ст. 260.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ: НВП “Видавництво “Наукова думка” НАН України”, 2007. – 586 с.
5. Євграфов П., Тихий В. Правотлумачення Європейського суду з прав людини і його значення для національного конституційного судочинства / П. Євграфов, В. Тихий // Вісник Конституційного суду України. – 2005. – № 6. – С. 77-85.
6. Сірош М. В. Адміністративне судочинство України щодо захисту прав особи у світлі рішень Європейського суду з прав людини / М. В. Сірош // Вплив адміністративного судочинства на

- розвиток публічного права в Україні : зб. наук. статей / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – Київ: Юрінком Інтер, 2012. – С. 145-153.
7. Христов проти України: Рішення Європейського Суду з прав людини від 19 лютого 2009 р. (заява N 24465/04) // Офіційний вісник України. 2009. № 68. Ст. 2372.
 8. Соколов В. Особливості застосування правових позицій Європейського суду з прав людини при здійсненні адміністративного судочинства / В. Соколов // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. – № 2. – С. 43-48.
 9. Хотинська-Нор О. З. Теорія і практика судової реформи в Україні : монографія / О. З. Хотинська-Нор. – Київ : Алерта, 2016. – 428 с.
 10. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів. – 2-ге вид. випр., допов. / Т. І. Фулей. – Київ, 2015. – 208 с.

Стеценко С. Г., Щавинский В. Р. Защита интересов государства в сфере административного судопроизводства: влияние судебной практики Европейского суда по правам человека.

В статье проанализировано влияние судебной практики Европейского суда по правам человека на административное судопроизводство в целом и дела по защите интересов государства в частности. Утверждается, что административные суды, получив возможность применять практику Европейского суда по правам человека как источник права, своей повседневной правоприменительной деятельностью внедряют идеологию господства (верховенства) права. Однако констатируется, что ориентация национальных административных судов более широко толковать имеющиеся в государстве нормы позитивного права все же должна дополняться определенными формальными ссылками на источники права или толкования принципов права и законодательства, осуществлено компетентными органами.

Ключевые слова: интересы государства, административное судопроизводство, судебная практика, Европейский суд по правам человека.

Stetsenko S., Schavinskyj V. The protection of state interests in the sphere of administrative justice: the influence of the jurisprudence of the European Court of human rights.

The article analyzes the influence of the jurisprudence of the European court of human rights administrative proceedings in General and proceedings for the protection of the interests of the state in particular. It is argued that the administrative courts, having the opportunity to apply the practice of the European court of human rights as sources of law in their daily enforcement activities to implement the ideology of the rule (the rule of) law.

Despite the dominant direction of protecting the interests of the individual against arbitrary interference by the state, within the framework of administrative procedure are considered and others – opposite wing question. We are talking about competency disputes, realization of the right to peaceful Assembly and limits on grounds of public security, the forced removal of foreigners and the like. in the context of the protection of state interests, the most significant of these deficiencies is the fact that the domestic courts do not provide a fair balance between the applicant's interests and the interests of society. It is known that the interests of society often correspond to the interests of the state and stand in contrast to the personal interests of individuals. And, of course, unacceptable is the practice of repetition of violations in similar cases in respect of which there is a decision of the European court, translated into Ukrainian language and published in the official legal publication

However, it is stated that the orientation of the national administrative courts to interpret more widely available in the state standards of positive law shall be supplemented with defined formal references to sources of law or interpretation of the principles of law and legislation, carried out by the competent authorities.

Keywords: the interests of the state, administrative proceedings, litigation, European court of human rights.