

ПРИНЦИПИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: КОМЕНТАР ДО СПРАВИ «РИСОВСЬКИЙ ПРОТИ УКРАЇНИ»

Тетяна ФУЛЕЙ,

к. ю. н., головний науковий співробітник відділу наукових досліджень проблем судочинства та його удосконалення Національної школи суддів України

У цьому числі «Юридичного журналу» пропонується стислий виклад рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ, або Суд) у справі «Рисовський проти України», в якому ЄСПЛ визнав порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), ст. 1 Першого протоколу до Конвенції та ст. 13 Конвенції у справі, пов'язаній із земельними правовідносинами [1].

Як вбачається із викладу фактів справи, у ній національними судами було кілька взаємно суперечливих судових рішень. Перша група рішень стосувалася виділення заявнику земельної ділянки в с. Зубра Пустомитівського району Львівської області та виконання відповідного рішення суду. Зокрема, 10 березня 1994 року Арбітражний суд Львівської області задовольнив позов заявника до сільської ради про виділення йому земельної ділянки в натурі (це рішення набрало чинності та станом на час розгляду справи в ЄСПЛ скасовано не було). 27 травня 2008 року Господарський суд Львівської області задовольнив позов заявника до відділу Державної виконавчої служби Пустомитівського районного управління юстиції Львівської області, визнавши його дії, що полягали у невиконанні рішення від 1994 року, неправомірними. У березні 2010-го Апеляційний госпо-

дарський суд Львівської області по суті залишив це рішення без змін.

Друга група рішень стосувалася скасування ухвали Пустомитівської районної ради від 1992 року, відповідно до якої, зокрема, заявнику було виділено земельну ділянку (4 га) в с. Зубра. Ця ухвала спершу була скасована 4 грудня 1998 року Пустомитівською районною радою за протестом Пустомитівського районного прокурора, а після тривалого судового розгляду, що супроводжувався неодноразовим скасуванням ухвалених на користь заявника судових рішень, 19 грудня 2002 року Господарський суд Львівської області відмовив у задоволенні позову заявника, визнавши, що скасування ухвали від 1992 року відповідало закону. Апеляційний господарський суд Львівської області та Верховний Суд України залишили вказане рішення без змін.

Отже, і заявник, і органи місцевого самоврядування (Пустомитівська районна рада та сільська рада с. Зубра) опинилися в ситуації, коли протягом тривалого часу були чинними взаємно суперечливі судові рішення – про виділення заявнику земельної ділянки в натурі на підставі ухвали районної ради та про скасування цієї ухвали як такої, що не відповідає закону, постановлені тим самим судом, а згодом – Господарським судом Львівської області).

Звісно, насамперед ця справа змушує замислитися про рівень виконання своїх обов'язків юридичними службами органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері земельних відносин, оскільки цей випадок у масштабах України є

непоодиноким. Невикористання (а можливо, й незнання) представниками органів місцевого самоврядування наявних юридичних механізмів вирішення конфліктних ситуацій вражає.

Однак радше зацікавленість цією справою зумовлена тим, що в ній викладено окремі стандарти діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема, розкрито елементи змісту принципів доброго врядування.

Як відомо, термін «врядування» (англ. *governance*) вперше вжив Світовий банк 1989 року [2], пізніше визначивши його як «спосіб здійснення повноважень у рамках спрямованого на розвиток керівництва економічними та соціальними ресурсами країни» [3]. Ібригім Ф.І. Шигата, на той час головний радник Світового банку, ототожнював врядування з «добрим порядком», але не в сенсі збереження статус-кво силою держави (правопорядку), а в сенсі наявності системи, яка спирається на абстрактні, але ретельно застосовувані правила та на функціонуючі інституції, які забезпечують функціонування цих правил [4]. Ця система правил та інституцій відображена в понятті «верховенство права», відомому в різних правових системах.

Якщо «врядування» означає здатність уряду спрямовувати наявні соціально-економічні ресурси на досягнення поступу в розвитку країни, то добре врядування (англ. *good governance*) – ефективне управління й виважене схвалення рішень. Останньому сприяють чотири складові верховенства права: врядування за правилами, підзвітність, прозорість і співучасть. Остання передбачає, що особи, на яких можуть вплинути рішення, мають щонайбільше реальних можливостей брати участь у схваленні цих рішень [4].

У справі Рисовського стандарти доброго врядування ЄСПЛ застосував, вирішуючи питання щодо порушення чи відсутності порушення права, гарантованого ст. 1 Першого протоколу до Конвенції (захист власності).

Варто також зауважити, що, на думку ЄСПЛ, стверджуване порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції стосувалося трьох окремих аспектів: по-перше, невиконання судового рішення від 1994 року; по-друге, скасування ухвали Пустомитівської райради про виділення земельної ділянки від 1992 року, і по-третє, ставлення суб'єктів владних повноважень до ситуації заявника загалом [1, п. 66].

Тож ЄСПЛ розглядав та, на жаль, встановив порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, яка гарантує захист власності, не лише з огляду на невиконання судового рішення від 1994 року на користь заявника (невиконання цього рішення

протягом розумного терміну призвело і до визнання порушення п. 1 ст. 6 Конвенції), а й щодо двох інших аспектів скарги.

Не розглядаючи детально питання невиконання рішення національних судів (зазначимо лише, що Суд традиційно послався на свої прецедентні рішення у справах Бурдова, Ясіуньєне та Войтенка [5], зосередимося на двох інших аспектах порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

ЄСПЛ, зокрема, дійшов висновку, що процедура скасування Пустомитівською районною радою своєї ухвали від 1992 року про виділення земельної ділянки не передбачала достатніх гарантій недопущення зловживання з боку суб'єкта владних повноважень.

Скасування ухвали Пустомитівської райради від 1992 року про виділення земельної ділянки становило втручання у право заявника, передбачене ст. 1 Першого протоколу, і щоб відповідати вимогам цієї статті, таке втручання мало бути законним і з дотриманням справедливого балансу між інтересами суспільства і заявника [1, п. 68].

Як вбачається з повного тексту рішення ЄСПЛ (на жаль, стислий виклад цього не містить), скасування ухвали райради від 1992 року обґрунтовувалося тим, що рішення про виділення земельної ділянки заявникові було схвалено помилково і що заявник не мав на неї права.

Суд зазначив, що при з'ясуванні відповідності втручання у право, передбачене Конвенцією, він особливого значення надає принципам доброго врядування. Це вимагає від суб'єктів владних повноважень діяти (зокрема, у випадках, коли зачіпаються такі фундаментальні права людини, як майнові права) своєчасно, адекватно, та насамперед послідовно. Зокрема, бажано, щоб суб'єкти владних повноважень прийняли відповідні правила внутрішніх процедур задля підвищення прозорості та ясності власних дій та мінімізації ризику помилок, а також сприянню правовій визначеності щодо цивільно-правових угод, які стосуються майнових інтересів [1, п. 70].

Звісно, трапляється, що суб'єкти владних повноважень припускаються помилок. Однак їхнє виправлення не має непропорційно втручатися у те «нове» право, яке особа набула, розраховуючи, що суб'єкт владних повноважень діяв законно та добросовісно. Інакше кажучи, державні органи, які не мають затверджених власних процедур, не мають отримувати вигоду від своїх помилок чи уникати власних обов'язків. Ризик будь-якої помилки, вчиненої суб'єктом владних повноважень, несе держава, і її виправлення не може відбуватися за рахунок особи. У цьому контексті принцип доброго

врядування покладає на владні органи не лише обов'язок відповідно виправити помилку, а й необхідність виплатити справедливую компенсацію колишньому добросовісному набувачу [1, п. 71; 6].

ЄСПЛ зауважив, що скасування ухвали Пустомитівської райради від 1992 року про виділення земельної ділянки як незаконної було підтверджене рішеннями національних судів, що набрали чинності. Однак ЄСПЛ дійшов висновку, що процедура скасування вищезазначеної ухвали не передбачала достатніх гарантій недопущення зловживання з боку суб'єкта владних повноважень. По-перше, районна рада мала можливість ретроактивно припинити помилково надане особі – добросовісному набувачеві право без надання будь-якого відшкодування. По-друге, загалом суб'єкт владних повноважень мав право скасувати рішення власним вольовим актом у будь-який час (тобто без жодних часових обмежень) і без залучення заінтересованих сторін, яких стосується це рішення. А відсутність встановленого строку, протягом якого відповідні рішення можуть бути скасовані, та незалучення заінтересованих осіб до процесу вирішення питання щодо скасування відповідного рішення, не відповідають вимогам доброго врядування. Тож ЄСПЛ визначив, що скасування ухвали не відповідало вимогам законності в сенсі Конвенції [1, п. 74].

Понад те, ЄСПЛ наголосив, що ставлення суб'єктів владних повноважень до ситуації заявника було непослідовним, нескоординованим і внаслідок тривалих затримок у схваленні рішень право заявника на земельну ділянку тривалий час було невизначеним. Зокрема, в той час, як сільська рада с. Зубра відмовилася виконувати ухвалу про виділення земельної ділянки заявникові від самого початку, знадобилося шість років для усвідомлення помилковості ухваленого рішення, до того ж підтвердженого судовим рішенням, яке набрало чинності. Останнє, у свою чергу, ніколи не оскаржувалося суб'єктами владних повноважень, а після набуття статусу остаточного рада вирішила його не виконувати. Аналогічно рішення про незаконність скасування права заявника не оскаржувалися в апеляційному порядку і були скасовані в екстраординарному порядку (засобами прокурорського нагляду). У справі заявника діяли протилежні судові рішення, що унеможливлювало чіткий висновок, чи мав заявник законне право користування спірною земельною ділянкою. Окрім того, заявник протягом 1992–1998 років сплачував податок на землю, хоча ніколи не користувався виділеною йому земельною ділянкою.

Підсумовуючи, ЄСПЛ дійшов висновку, що було порушено ст. 1 Першого протоколу і в цьому аспекті.

Окрім того, у справі було визнано порушення ст. 13 Конвенції (право на ефективний засіб правового захисту).

Ця справа змушує замислитися над процедурою схвалення рішень та принципами діяльності суб'єктів владних повноважень та їхньої відповідності стандартам доброго врядування. Останні відображені в Кодексі адміністративного судочинства України (*далі – КАСУ*). Зокрема, на додаток до п. 1 ч. 3 ст. 2 КАСУ, який відтворює вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо обов'язку органів державної влади, місцевого самоврядування діяти *на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*, п. 2 ч. 3 ст. 2 КАСУ містить вимогу відповідності повноважень законній меті; пункт 8 ч. 3 ст. 2 КАСУ – дотримання принципу пропорційності суб'єктом владних повноважень; п. 9 ч. 2 ст. 2 КАСУ – урахування права особи на участь у схваленні рішення суб'єктом владних повноважень, а п. 10 ч. 2 ст. 2 КАСУ – своєчасність ухвалення рішення суб'єктом владних повноважень, тобто схвалення такого рішення у розумний термін. Водночас самого лише законодавчого закріплення цих принципів замало, необхідно, щоб вони справді впроваджувалися у щоденній роботі суб'єктів владних повноважень.

Література:

1. Рішення у справі «Рисовський проти України» (Rysovsky v. Ukraine) від 20 жовтня 2011 року (заява № 29979/04).
2. The World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (1989).
3. The World Bank, Governance and Development (1992); див.: Ibrahim F.I. Shihata, The World Bank in the Changing World: Selected Essays, 85 (1991).
4. Сейдман Е., Сейдман Р. Б., Абеесекере Н. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін. Пер. з англ./ За заг. ред. М. Мельника. – К.: Сфера, 2006. – С. 7.
5. Рішення у справах «Бурдов проти Росії» (Burdov v. Russia) від 7 травня 2002 р., заява № 59498/00, п. 40, «Ясіунієне проте Литви» (Jasiūnienė v. Lithuania) від 6 березня 2003 р., заява № 41510/98, п. 45, та «Войтенко проти України» (Voytenko v. Ukraine), від 29 червня 2004 р., заява № 18966/02, пп. 53-55.
6. Рішення у справах Pincová and Pinc v. the Czech Republic, заява № 36548/97, п. 53 і Toșcuță and Others v. Romania, заява № 36900/03, п. 38.