

О. Р. Радішевська,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права

юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка,

суддя Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду

КОНЦЕПЦІЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ: ПРАКТИКА ЄСПЛ ТА ВЕРХОВНОГО СУДУ

Питання ефективної реалізації прав людини суб'єктами публічної адміністрації через дотримання основних принципів адміністративної процедури є одним із наріжних на сучасному етапі державотворення в Україні. Ефективне публічне адміністрування та зважене ухвалення рішень суб'єктами владних повноважень — основа належного врядування (англ. *good governance*) та її складової — концепції доброї адміністрації (належного адміністрування) (англ. *good administration*). Першому також сприяють такі складники верховенства права як законність, підзвітність, прозорість, співучасть, об'єктивність, неупередженість, а також демократизм та інституційність.

Проте в умовах інтенсивного процесу адаптації норм вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів і стандартів, поглиблення процесів адміністративної конвергенції в Європі та розвитку глобального адміністративного права й надалі зростає кількість скарг на дії (бездіяльність), рішення органів публічної влади. Так, за статистикою, на розгляді в Європейському суді з прав людини (далі — ЄСПЛ) станом на 01.11.2019 знаходиться близько 60 150 скарг, із яких понад 8650, відповідачем у яких є Україна (14,4%). Україну випередили тільки РФ (14 600) і Туреччина (8700). Загалом скарги проти 5 держав — членів Ради Європи (РФ, Румунії, України, Туреччини, Італії) становлять майже 70% завантаженості ЄСПЛ.¹

Лева частка рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень стосуються суб'єктивних прав, свобод та інтересів людини в публічній сфері. На національному рівні ці права захищено нормами вітчизняного адміністративного законодавства, на міжнародному — Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 (далі — Конвенція). Гарантії справедливого судового розгляду, передбачені статтею 6 Конвенції, можуть бути застосовані й до адміністративних процедур, які дозволяють оскаржувати рішення суб'єктів владних повноважень, адже вона охоплює юридичні конфлікти між особами й органами публічної влади за умови, що їхній кінцевий результат має вирішальне значення для прав та обов'язків особи. Тож принципи належного врядування повинні застосовуватися суб'єктами владних повноважень у їх діяльності під час вирішення питань щодо виникнення, зміни і припинення суб'єктивних прав та інтересів людини. Як правило, це стосується якості адміністративних рішень та ефективності їх дій.

Принципи належного адміністрування, що є основою належного врядування, закріплені, зокрема в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 щодо доброї адміністрації (належного адміністрування) від 20.06.2007, і неодноразово були предметом аналізу ЄСПЛ через призму тлумачення статей Конвенції, серед них:

1) законність і відповідність законній цілі (стаття 2: рішення ЄСПЛ у справах

¹ Pending application allocated to a judicial formation ECHR. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2019_BIL.pdf (дата звернення: 18.11.2019).

«Lashmankin and Others v. Russia» від 07.02.2017, «Prokopovich v. Russia» від 18.11.2004, «Xintaras v. Sweden» від 22.06.2004);

2) рівність перед законом і судом (стаття 3: рішення ЄСПЛ у справах «Gnahore v. France» від 19.09.2000, «Zarb Adami v. Malta» від 20.09.2006);

3) об'єктивність і неупередженість (стаття 4: рішення ЄСПЛ у справі «Ahmed and Others v. The United Kingdom» від 02.09.1998);

4) пропорційність (ст 5: рішення у справах «Hutten-Czapska v. Poland» від 19.06.2006, «Soering v. The United Kingdom» від 07.07.1989, «Xintaras v. Sweden» від 22.06.2004);

5) правова визначеність (статті 6, 21: рішення ЄСПЛ у справах «Belane Nagy v. Hungary» від 13.12.2016, «Brumărescu v. Romania» від 28.10.1999, «Khan v. The United Kingdom» від 12.05.2000);

6) строковість (ст. 7: рішення у справах «Dubetska and Others v. Ukraine» від 10.02.2011, «Moskal v. Poland» від 15.09.2009, «Oneryildiz v. Turkey» від 30.11.2004, «Rysovskyy v. Ukraine» від 20.10.2011);

7) конфіденційність і захист персональних даних (ст. 9: рішення у справах «Gaskin v. The United Kingdom» від 07.07.1989, «Haralambie v. Romania» від 27.10.2009, «K. H. And Others v. Slovakia» від 28.04.2009, «Klass and Others v. Germany» від 06.09.1978);

8) відкритість (стаття 10: рішення у справах «Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway» від 20.05.1999, «Budayeva and Others v. Russia» від 20.03.2008, «Guja v. Moldova» від 12.02.2008, «Jersild v. Denmark» від 23.09.1994);

9) право на доступ (стаття 13: рішення у справах «Kuharecalias Kuhareca v. Latvia» від 07.12.2004, «Markov and Markova v. Ukraine» від 13.10.2015);

10) право на участь (ст. 15: рішення у справах «Hatton and Others v. The United Kingdom» від 08.07.2003, «Taskin and Others v. Turkey» від 10.11.2004);

11) право бути почутим (статті 14, 15: рішення ЄСПЛ у справах «Buscemi v. Italy» від 16.09.1999, «McMichael v. The United Kingdom» від 24.02.1995);

12) представництво та допомога (стаття 14: рішення ЄСПЛ у справі «Chahal v. The United Kingdom» від 15.11.1996);

13) форма адміністративних рішень та повідомлення про них (статті 17, 18: рішення ЄСПЛ у справах «De Geouffredela Pradelle v. France» від 16.12.1992, «Meltex Ltd. And Movsesyan v. Armenia» від 17.06.2008);

14) виконання адміністративних рішень (стаття 20: рішення ЄСПЛ у справах «Agrokompleks v. Ukraine» від 06.10.2011, «Dubetska and Others v. Ukraine» від 10.02.2011);

15) внутрішній перегляд (статті 22, 23: рішення ЄСПЛ у справі «Tsfaayo v. The United Kingdom» від 14.11.2006);

16) право на оскарження (ст. 22: рішення у справах «P., C. and S. v. The UK» від 16.07.2002, «Ringelsen v. Austria» від 16.07.1971, «Taskin and Others v. Turkey» від 10.11.2004, «Vilho Eskelinen and Others v. Finland» 19.04.2007);

17) відповідальність і відшкодування (стаття 23: рішення ЄСПЛ у справах «De Souza Ribeiro v. France» від 13.12.2012, «Jabari v. Turkey» від 11.07.2000, «Rysovskyy v. Ukraine» від 20.10.2011);

18) виконання судових рішень (стаття 23: рішення ЄСПЛ у справі «Agrokompleks v. Ukraine» від 06.10.2011).

Грунтовною в контексті нашої теми є правова позиція, сформована ЄСПЛ у справі «Rysovskyy v. Ukraine» від 20.10.2011, де, по суті, Суд встановив порушення положень статей 6, 13, 1 Протоколу 1 Конвенції, розтлумачивши зміст концепції належного врядування: органам публічної влади важливо дотримуватися цих принципів, які, зокрема, передбачають, що, коли йдеться про питання загального інтересу, то вони повинні діяти вчасно та в належний спосіб. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються. Тому принципи належного врядування можуть не тільки покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно й законно, виправляючи свою по-

милку, а й, як наслідок, потребувати виплати особі відповідної компенсації.

Розроблені міжнародними/європейськими регіональними організаціями стандарти належного врядування закріплено й на національному рівні. Так, стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Отже різні принципи належного врядування, що були сформовані РС та розтлумачені ЄСПЛ, застосовуються і в судовій практиці Верховного Суду: Великої Палати Верховного Суду (в постановках від 18.04.2018 у справі № 911/916/17; від 10.10.2018 у справі № 909/1046/16; від 10.07.2018 у справі № 905/2567/17; від 12.04.2018 у справі № 914/802/17; від 22.02.2018 у справі № 34/3-8/160; від 29.03.2018 у справі № 7/163; від 29.05.2018 у справі № 910/4019/17; від 10.04.2018 у справі № 7/188; від 14.03.2018 у справі № 912/4254/16 тощо), Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду (в постановках від 19.04.2019 у справі № 2а-2604/06, від 19.11.2019 у справі № 441/1043/16-а, від 31.07.2019 у справі № 488/2161/15-а,

від 11.12.2018 у справі № 820/2160/17, від 10.12.2018 у справі № 804/2552/15 тощо).

Варто зазначити, що імперативність дотримання суб'єктами публічної адміністрації принципів належного врядування також відповідає юридичній позиції Конституційного Суду України, сформованій у Рішенні від 16.04.2009 у справі № 7-рп/2009 за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46 частин 1, 10 ст. 59 Закону № 280/97-ВР (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Так, Суд вирішив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити зміни до них та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Проте вони не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити зміни до них, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

Отже, європейські принципи належного врядування є основою діяльності національних органів публічної адміністрації. Їх імплементація в національне адміністративне законодавство (зокрема, шляхом нагального прийняття Закону України «Про адміністративні процедури» 2018 року), формування стабільної судової практики адміністративних судів буде сприяти утвердженню демократії і верховенства права в Україні, відповідальності органів публічної адміністрації перед людиною за ефективне впровадження своїх завдань і виконання функцій в публічно-правовій сфері. За цих умов визначаються основні параметри «зв'язаності» публічної влади правом, тобто довіри до актів публічної адміністрації, які є основою механізму реалізації прав і свобод людини.