

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.10>

ПРИНЦИП «НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ» У ПРАКТИЦІ ЄСПЛ У КОНТЕКСТІ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

Палійчук В.Б.,

аспірант Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
кафедра трудового, земельного та господарського права
ORCID: 0000-0002-5533-8039

Палійчук В.Б. Принцип «належного урядування» у практиці ЄСПЛ у контексті вирішення земельних спорів в Україні.

Використання, розподіл та охорона земель в Україні тісно пов'язано з діяльністю суб'єктів владних повноважень. У зв'язку із підвищеною значимістю земельних ресурсів для України як об'єктів цивільного обороту, публічна адміністрація має широкі повноваження у цій сфері, що неодмінно призводить до земельних спорів між вищезазначеною публічною адміністрацією та іншими суб'єктами земельних правовідносин. У межах українського законодавства передбачено низку процедур та підстав захисту прав та свобод землевласників та землекористувачів. Водночас практика Європейського суду з прав людини в Україні визнається теж джерелом в тому числі земельного права, а тому правові позиції ЄСПЛ, що стосуються помилок чи зловживань суб'єктів владних повноважень при втручанні у майнові права є важливими та необхідними для аналізу.

У межах статті досліджується практика Європейського суду з прав людини щодо принципу «належного урядування», досліджується історичний розвиток цієї правової концепції, а також її використання у межах національної судової практики. Досліджено нормативну базу для розвитку концепції належного урядування Європейським судом з прав людини, а також її еволюційний розвиток у судових рішеннях ЄСПЛ у справах *Beyeler* проти Італії, *Stretch* проти Сполученого Королівства, *Рисовський* проти України, *Москаль* проти Польщі, *Ramaj* проти Албанії, а також низці інших. У межах статті досліджено, що саме має на увазі ЄСПЛ під принципом «належного урядування», а також проаналізовані вимоги до правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень при втручанні у земельно-майнові права особи, а саме вимогу діяти належним чином, своєчасно та максимально послідовно. Окрім цього, у межах статті проаналізована статистика вітчизняної судової практики Верховного Суду та основні тенденції, що склались щодо застосування принципу «належного урядування» при вирішенні земельних спорів в Україні. Висновки, що були здійснені у статті, спрямовані на удосконалення національної практики правозастосування та вирішення спорів з урахуванням фундаментальних принципів розроблених Європейським судом з прав людини.

Ключові слова. Практика ЄСПЛ, належне урядування, *Рисовський* проти України.

Paliichuk V.B. The principle of «good governance» in the practice of the ECHR in the context of resolving land disputes in Ukraine.

The use, distribution, and protection of land in Ukraine is closely connected with the activities of public authorities. Due to the increased significance of land resources for Ukraine as objects of civil turnover, public administration has broad powers in this sphere, which inevitably leads to land disputes between the aforementioned public administration and other subjects of land legal relations. Within the framework of Ukrainian legislation, a number of procedures and grounds for the protection of the rights and freedoms of landowners and land users are provided. At the same time, the case-law of the European Court of Human Rights is also recognized in Ukraine as a source of, among other things, land law, and therefore the legal positions of the ECtHR concerning mistakes or abuses by public authorities when interfering with property rights are important and necessary for analysis.

This article explores the case-law of the European Court of Human Rights regarding the principle of «good governance», examines the historical development of this legal concept, as well as its application within national judicial practice. The article analyzes the normative basis for the development of the concept of good governance by the European Court of Human Rights, as well as its evolutionary development in the ECtHR's judgments in the cases of *Beyeler v. Italy*, *Stretch v. the United Kingdom*, *Rysovskyy v. Ukraine*, *Moskal v. Poland*, *Ramaj v. Albania*, and several others. The article examines what exactly the ECtHR means by the principle of «good governance» and analyzes the requirements for the lawfulness of the actions of public authorities when interfering with a person's land and property rights — specifically, the requirement to act properly, in a timely manner, and with maximum consistency.

In addition, the article analyzes statistics from domestic judicial practice of the Supreme Court and the main trends that have emerged regarding the application of the principle of “good governance” in resolving land disputes in Ukraine. The conclusions drawn in the article are aimed at improving national law enforcement practice and dispute resolution, taking into account the fundamental principles developed by the European Court of Human Rights.

Key words. European Court of Human Rights case law, good governance, *Rysovskyy v. Ukraine*.

Постановка проблеми. Зважаючи на історичний контекст регулювання використання земельних ресурсів в Україні, а саме первинну концентрацію земель у державній власності та подальшій приватизації, публічна адміністрація відігравала значну роль у регулюванні земельних правовідносин та вирішенні земельних спорів. Більше того, землі як основному національному багатству, яке перебуває під особливою охороною держави, приділялась значно вища увага суб'єктів владних повноважень на відміну від багатьох інших об'єктів цивільного обороту. Земельний кодекс України містить дві окремі глави, які передбачають перелік повноважень різних суб'єктів владних повноважень у галузі земельних правовідносин [1].

Така значимість землі як об'єкта правовідносин, а також увага законодавця до земельних відносин призвела до ситуації, в якій реалізація прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (надалі - “ЄСПЛ”, “Конвенція”), часто залежить від дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У межах своєї практики ЄСПЛ розробив вимоги до діяльності публічної адміністрації, а також механізми захисту прав людини в тому числі на землю при зловживаннях або помилках суб'єктів владних повноважень. Оскільки забезпечення прав є основним державним обов'язком, то дослідження усіх можливих засобів для захисту таких прав, в тому числі дослідження відповідних положень практики Суду щодо принципу «належного урядування», видається вкрай необхідним та корисним.

У зв'язку із вищезазначеним, **метою даної статті** є аналіз практики Європейського суду з прав людини (надалі - “ЄСПЛ”, “Суд”), у межах якої предметом розгляду були вимоги до діяльності чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та принцип «належного урядування», у контексті захисту земельних прав та регулювання земельних правовідносин в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Практика Суду у контексті земельного чи цивільного права часто є предметом дослідження вітчизняних науковців. Окремо значимість цієї категорії правових позицій ЄСПЛ щодо дій суб'єктів владних повноважень підкреслила у своїй науковій праці Коваленко Т.О. Також практика ЄСПЛ досліджувалась такими вченими як Глушков В.О., Дояр Є.В. та низка інших вчених.

Виклад основного матеріалу. Досить відомо, що практика ЄСПЛ є логічним продовженням положень Конвенції. Конвенція, що встановлює та захищає основоположні права та свободи людини, надалі розвивається у практиці Суду, який виступає по суті інтерпретатором Конвенції та механізмом захисту встановлених прав.

У процесі такої інтерпретації Конвенції Суд створював чималу кількість додаткових критеріїв правомірності дій тих чи інших суб'єктів правовідносин і ситуація з вимогами правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень є аналогічною. Одним із основоположних принципів, який стосується правомірності діяльності публічної адміністрації при регулюванні земельних правовідносин, є принцип *good governance* (належного урядування).

Принцип належного урядування не одразу сформувався у межах практики ЄСПЛ, а еволюційно розвивався. Категорії “справедливого балансу” чи “індивідуального надмірного тягаря” використовувались і раніше. Наприклад, у справі *Hentrich v. France* 1994, яка стосувалась порушень прав власників землі суб'єктами владних повноважень при визначенні ціни на землю [2, абз. 49]. Однак більш важливим у даному контексті є рішення Суду у справі *Beyeler v. Italy*, яка хоч і не стосувалась земельних прав, але в межах якої все одно мова йшла про майновий спір щодо права першочергового викупу картини Вінсента Ван Гога. У межах цієї справи суд встановив, що: “коли на кону стоїть питання загального інтересу, на державні органи покладається обов'язок діяти своєчасно, належним чином і з максимальною послідовністю” [3, абз. 120]. Варто наголосити, що ці критерії прямо не передбачені Конвенцією, а є прикладом “живого” тлумачення Судом положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Суд розширено тлумачить прописані норми та встановлює додаткові критерії правомірності діяльності тих чи інших суб'єктів правовідносин.

Подальша практика підхопила це положення та розвивала його. Так, наприклад, у справі *Broniowski v. Poland* предметом судового розгляду було порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Суд розглядав проблему, що стосувалась нездатності місцевих державних органів гарантувати заявнику право на компенсацію вартості втраченої нерухомості, розміщеної на території міста Львів, яка до Другої світової війни належала родичці заявника. У межах цієї справи Суд під

час аналізу загальних принципів, серед іншого, наголосив, що “невизначеність – чи то законодавча, адміністративна, чи така, що виникає з практики, що застосовується органами влади – є фактором, який слід враховувати при оцінці поведінки держави” [4, абз. 151]. Це твердження органічно розвиває попередню позицію зі справи *Beuyeler v. Italy*, а саме вимогу, що державні органи повинні вести себе належним чином та послідовно. У даній справі державні органи звузили можливість заявника отримати компенсацію за втрачену земельну ділянку, довівши ситуацію до того, що можливість заявником реалізувати свої права стала майже ілюзорною. Як результат Суд прийшов до висновку, що створений “стан невизначеності, в якому опинився заявник внаслідок неодноразових затримок та перешкод, що тривали протягом багатьох років, за які несли відповідальність національні органи влади, сам по собі був несумісним із зобов’язанням, що виникає зі статті 1 Протоколу № 1, забезпечувати мирне володіння майном, зокрема з обов’язком діяти своєчасно, належним та послідовним чином, коли йдеться про питання загального інтересу” [4, абз. 185].

Якщо ж говорити про “нормативну базу” для подібних додаткових вимог до діяльності публічної адміністрації, то вона у даній категорії земельних спорів найчастіше базується на Протоколі №1 до Конвенції, а саме ст. 1, яка передбачає, що особа може бути позбавлена своїх майнових прав виключно за певних умов, а саме:

- коли таке позбавлення здійснюється відповідно до норм законодавства та принципів міжнародного права; а також
- коли втручання здійснюється в інтересах суспільства [5].

Критерії “діяти своєчасно, належним чином та послідовно” фактично стоять на противазі до “інтересів суспільства”, які дозволяють втручання, та є складовою концепції “fair balance” (“справедливого балансу”) між інтересами суспільства та власника чи користувача відповідного майна.

Водночас хоч багато рішень до того уже здійснювали посилання на положення, які встановлювали обов’язок для публічної адміністрації діяти своєчасно, послідовно та належним чином, але вони зазвичай прямо не зазначали концепцію *good governance* як окремий термін. Одним із перших рішень Суду, яке прямо передбачає вищезазначений термін, є рішення у справі *Moskal v. Poland*. Незважаючи на те, що воно прямо не стосується земельного спору, а радше спору щодо пенсійних виплат, які спершу були присуджені заявниці, а потім скасовані, правові позиції, які були сформовані Судом, є важливими для регулювання земельних спорів в тому числі. У межах цієї справи Суд сам наголосив про це, зазначивши, що коли мова йде про життєво важливі інтереси осіб як майнові права, органи публічної адміністрації повинні діяти з “максимальною скрупульозністю”.

Суд не заперечує право суб’єктів владних повноважень на виправлення своїх власних помилок, які були вчинені навіть з власної недбалості, мотивуючи це тим, що у разі неможливості виправлення подібних помилок це могло б “санкціонувати несправедливий розподіл обмежених державних ресурсів”, що об’єктивно суперечило б інтересам суспільства. Більше того, якби державні органи не могли б виправляти свої ж помилки, то це б призводило до неправомірного збагачення, оскільки цими помилками могли б зловживати.

Однак Суд наголосив, що потрібно враховувати також, що особа буде вимушена нести надмірний тягар у зв’язку позбавленням її пільг, а помилка була вчинена без вини заявниці, а тому баланс між індивідуальними та суспільними інтересами у даній ситуації розподіляється інакше [6, абз. 72-73].

Що стосується справ за участю України, то істотною для розгляду є справа *Rysovskyy v. Ukraine*, у межах якої Суд ще більше розширив пояснення принципу “належного урядування”. Дана справа стосувалась передачі земельної ділянки у постійне користування фермеру. Згідно з обставинами справи районна рада рішенням від 1992 року вилучила земельну ділянку у сільськогосподарського підприємства та передала його заявникові. У 1993 заявник отримав державний акт, що уповноважував його на безстрокове користування зазначеною ділянкою для ведення фермерського господарства. Спершу заявнику було відмовлено у відведенні земельної ділянки у натурі, через що останній звернувся до суду, який у 1994 році зобов’язав сільську раду виділити землю Рисовському. Незважаючи на рішення суду та неодноразові спроби виконавців змусити сільську раду виділити земельну ділянку, орган місцевого самоврядування відмовлявся, зазначаючи, що вільних земельних ресурсів у громади немає. У 2000 році сільська рада прийняла рішення про відмову заявнику у виділенні земельної ділянки, яке було скасоване судом як незаконне. Згодом державні виконавці закрили виконавче провадження, що призвело до чергового оскарження зі сторони заявника та вимоги відновити виконавче провадження. Окрім цього, у 1998 році місцевий прокурор також вніс протест на рішення 1992 року виділення землі заявникові, на підставі чого районна рада скасувала рішення, що у подальшому було оскаржено до суду. У результаті тривалого судового процесу, неодноразових переглядів рішень на підставі протесту прокурора та в кінці-кінців відмови у позові Рисовського у грудні 2002 році, районна рада передала землі, вилучені у 1992 році у сільськогосподарського підприємства, його колишнім працівникам, чим заявник був фактично позбавлений

права на свою земельну ділянку. Подальші спроби захистити свої права заявником у національних судах не привели до успіху.

За результатами розгляду справи ЄСПЛ визнав, що мало місце порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Суд встановив, що державні органи обґрунтували скасування рішення 1992 року його помилковістю, оскільки не була врахована обіцянка передати цю ж земельну ділянку іншим суб'єктам. У цьому контексті Суд застосував принцип належного урядування. Так, ЄСПЛ вказав, що "на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси". Як і у випадку з рішенням у справі Москаль проти Польщі, Суд вказав, що публічна адміністрація має право виправляти свої помилки, але водночас наголосив, що таке виправлення "не повинно непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу". Європейський суд з прав людини також вказав, що державні органи, які не дотримуються власних процедур не повинні отримувати вигоду від своїх незаконних дій, а ризики таких помилок не повинні покладатись на третіх осіб. Суд не обмежився цими деталізаціями принципу "належного урядування", а додатково також встановив, що у разі виправлення подібних помилок та скасування наданих прав публічна адміністрація повинна діяти невідкладно та повинна бути готовою надати компенсацію чи інше відшкодування колишньому добросовісному землевласнику. Для доведення втрати балансу між суспільними та приватними інтересами та відповідно порушення ст. 1 Першого протоколу Суду було достатньо факту тривалого періоду невизначеності та відсутності будь-якої компенсації [7].

Окремо варто наголосити на ст. 6 Конвенції, яка теж дозволяє захистити свої права на земельну ділянку в ЄСПЛ, що було підтверджено і у справі Рисовський проти України [8]. Зважаючи на довготривалий судовий спір, а також те, що рішення суду, прийняте у 1994 році, набрало законної сили, але так і не було виконане, Суд визнав, що невиконання рішення суду протягом 17 років призвело до порушення пункту 1 ст. 6 Конвенції [7].

Справа "Рисовський проти України" є важливою в українській судовій практиці. Так, наприклад, навіть консервативний аналіз судової практики дає підстави вважати, що касаційний суд у межах цивільного судочинства посилався на правові позиції ЄСПЛ щодо належного урядування у цій справі більше ста разів у земельних спорах. Водночас Верховний Суд також часто у подібних рішеннях зазначає схожу думку, що "принцип «належного урядування» не встановлює абсолютної заборони на витребування з приватної власності майна на користь держави, якщо майно вибуло із власності держави у незаконний спосіб, а передбачає критерії, які необхідно з'ясовувати та враховувати при вирішенні цього питання для того, щоб оцінити правомірність і допустимість втручання держави у право на мирне володіння майном". Ні практикою, ні Конвенцією не передбачено вичерпний перелік обставин, які вказує на те, що баланс інтересів порушено. Цей суб'єктивний критерій щоразу повинен встановлюватись із урахування обставин окремої справи [9]. Подібні положення використовувались і у низці інших постанов Верховного Суду (наприклад, у справі № 149/3533/22, № 460/762/16-ц, тощо) [10, 11]. Якщо аналізувати використання рішень ЄСПЛ у інших справах, то рішення у справі *Beyeler v. Italy* використовувався в рази рідше і зазвичай цитується в контексті справи Рисовського (наприклад, у справі № 1018/3822/12) [12]. Ця ситуація закономірна, зважаючи на те, що у справі "Рисовський проти України" Суд більш детально розписав суть принципу "належного урядування" та його критерії. У цьому контексті Верховним Судом також часто цитується рішення у справі "Стретч проти Сполученого Королівства", однак часто все одно разом із справою Рисовський проти України (наприклад, справа № 369/10252/23) [13].

Що стосується подальшого використання принципу "належного урядування" ЄСПЛ під час вирішення спорів, то Суду зазвичай не характерно різко змінювати свою позицію, тому принцип "належного урядування" і надалі використовується при розгляді в тому числі земельних спорів як, наприклад, у справі *Ramaj v. Albania* [14, абз. 108].

Висновки. Аналізуючи усе вищезазначене, можна зробити висновок, що в межах довготривалого процесу Європейський суд з прав людини, базуючись на нормах Конвенції, створив у межах своєї практики принцип, який передбачає вимоги до діяльності публічної адміністрації. За результатами розгляду судових рішень, де Суд тлумачив цей принцип, можна виділити його наступні складові та критерії коректного застосування:

- публічна адміністрація при вирішенні справ щодо земельних прав повинна діяти у вчасний, належний та послідовний спосіб;
- процедури, запроваджені державними органами, повинні відповідати попереднім критеріям та водночас мінімізувати ризики помилок, а також сприятимуть прозорості та юридичній визначеності;

- державним органам не заборонено виправляти свої помилки навіть якщо причина - їхня недбалість, але такі виправлення не повинні непропорційно втручатись у нове право особи, а ризики повинні покладатись на державу;
- критерії правомірного виправлення старих помилок державними органами щодо надання майнових прав на землю: вони повинні діяти невідкладно, а також передбачати відшкодування колишньому добросовісному власникові.

Принцип "належного урядування" є практично корисним, зважаючи на кількість судових рішень Верховного Суду, у межах яких цитується відповідна практика ЄСПЛ. Зважаючи на кількість скарг проти України до ЄСПЛ, подальший аналіз нової практики Суду, а також національних судів стосовно застосування ними принципу "належного урядування" видається практично необхідним для систематизації цих положень і впровадження їх на практиці з метою покращення процедур державних органів та підвищення стандартів захисту прав землевласників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України: від 25.10.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 28.06.2025).
2. Рішення ЄСПЛ у справі Hentrich v. France: від 22.09.1994. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57903> (дата звернення 28.06.2025).
3. Рішення ЄСПЛ у справі Beyeler v. Italy: від 05.01.2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58832> (дата звернення 28.06.2025).
4. Рішення ЄСПЛ у справі Broniowski v. Poland: від 22.06.2004. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61828> (дата звернення 28.06.2025).
5. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: від 20.03.1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535 (дата звернення 28.06.2025).
6. Рішення ЄСПЛ у справі Moskal v. Poland: від 15.09.2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94009> (дата звернення 28.06.2025).
7. Рішення ЄСПЛ у справі "Рисовський проти України": від 20.01.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854 (дата звернення 28.06.2025).
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 28.06.2025).
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 07.05.2025 у справі № 688/154/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127423090> (дата звернення 28.06.2025).
10. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 09.10.2024 у справі № 149/3533/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122433796> (дата звернення 28.06.2025).
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 16.10.2019 у справі № 460/762/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85868756> (дата звернення 28.06.2025).
12. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 10.02.2021 у справі № 1018/3822/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94873598> (дата звернення 28.06.2025).
13. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 04.06.2025 у справі № 369/10252/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128347057> (дата звернення 28.06.2025).
14. Рішення ЄСПЛ у справі Ramaj v. Albania: від 10.12.2024. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-238315> (дата звернення 28.06.2025).