

КОНЦЕПЦІЯ «ПРАВОМІРНЕ ОЧІКУВАННЯ» У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

THE CONCEPT OF “LEGITIMATE EXPECTATION” IN PRACTICE OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Шевченко І.Ю., студент І курсу магістратури

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена характеристиці концепції «правомірне очікування» як різновиду розуміння поняття «майно» у контексті статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Тлумачення Європейським судом з прав людини поняття «майно» є автономним, внаслідок чого захисту підлягає не тільки «наявне майно», але і «правомірне очікування».

Автором розкрито як загальні, так і спеціальні ознаки правомірного очікування. Визначено специфіку загальних ознак майна стосовно правомірного очікування. Особу увагу акцентовано на достатності підстав у національному праві як на спеціальній ознаці, наведено приклади таких підстав з посиланням на рішення Європейського суду з прав людини. Доведено можливість адміністративного акта бути достатньою підставою, на якій базується «правомірне очікування» особи, навіть у тому разі, якщо його прийнято з порушенням процедури або перевищенням повноважень, але лише тоді, коли особа діяла добросовісно.

З'ясовано наявність проблеми термінологічної невизначеності, у зв'язку з чим наведено аргументи щодо доцільності використання саме терміна «правомірне очікування» як такого, що відображає сутність явища, яке досліджується. Здійснено аналіз практики національних судових органів стосовно застосування конструкції «правомірне очікування», а також наведено приклади такого застосування.

Розглянуто застосування Європейським судом з прав людини концепції «правомірне очікування» у вирішенні справ, у яких розглядаються скарги про порушення державою інших статей, аніж статті 1 Першого протоколу, за підсумками чого висловлено припущення про можливість поширення дії концепції правомірного очікування на інші статті Конвенції.

За результатами проведеного дослідження зроблено висновки, які можуть стати підґрунтям майбутніх наукових досліджень.

Ключові слова: правомірне очікування, майно, власність, Європейський суд з прав людини.

The article is devoted to the characterization of the concept of “legitimate expectation” as a kind of understanding of the concept of “possessions” in the context of Article 1 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The interpretation of the concept of “possessions” by the European Court of Human Rights is autonomous, as a result of which not only “existing possessions” but also “legitimate expectation” is subject to protection.

The author reveals both general and special features of “legitimate expectation”. The specifics of the general features of “possessions” in relation to the “legitimate expectation” are determined. Particular attention is paid to the sufficiency of grounds in national law as a special feature, examples of such grounds are given with reference to the decision of the European Court of Human Rights. The possibility of an administrative act to be a sufficient ground on which a person’s “legitimate expectation” is based has been proved, even if it was adopted in violation of the procedure or in excess of authority, but only if the person acted in good faith.

The existence of the problem of terminological uncertainty is clarified, in connection with which arguments are given as to the expediency of using the term “legitimate expectation” as one that reflects the essence of the phenomenon under study. An analysis of the practice of national courts regarding the application of the construction of “legitimate expectation”, as well as examples of such application.

The application by the European Court of Human Rights of the concept of “legitimate expectation” in cases dealing with complaints of violations by the State of articles other than Article 1 of the Protocol No 1 is considered.

Based on the results of the study, conclusions were made that may be the basis for future research.

Key words: legitimate expectation, possessions, property, European Court of Human Rights.

Право власності є одним з головних прав людини і підґрунтям ринкової економіки, головною передумовою розвитку якої є існування правових механізмів, які уможливають вільне володіння, користування та розпорядження власниками своїм майном та забезпечують належний захист від свавільного втручання держави чи інших осіб. Одним із таких механізмів є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), яка у статті 1 Першого протоколу до неї гарантує кожній фізичній або юридичній особі «право мирно володіти своїм майном» [1].

Поняття «майно» посідає центральне місце у статті 1 Першого протоколу до Конвенції. За допомогою методу автономного тлумачення Європейський суд з прав людини (далі – Суд, ЄСПЛ) розробив таке розуміння майна, яке «може значно відрізнятися від змісту, що вкладається у нього в національних правових системах держав-учасниць Конвенції» [2, с. 283] або, як зазначив Суд, «є незалежним від формальної класифікації в національному праві» [3]. «Майном може бути або «наявне майно», або активи, включно з правом вимоги, щодо яких заявники можуть стверджувати, що вони мають принаймні «правомірне очікування» отримати можливість ефективною реалізації майнового права» [4]. Поняття «правомірне очікування» в контексті статті 1 Першого протоколу до Конвенції було вперше застосоване Судом у справі “Pine

Valley Developments Ltd and Others v. Ireland” [5] і надалі розвивалося у його практиці.

Варто зауважити, що в науковій літературі, а також у національній судовій практиці для позначення явища, яке досліджується, застосовуються різні терміни, а саме: «законні очікування» [6], «правомірні очікування» [7], «легітимні очікування» [8]. Здебільшого вони вживаються як синоніми. У цій роботі використовується термін «правомірне очікування», обґрунтування чому буде надане далі.

Наведене вище дає змогу зробити висновок, що «правомірне очікування» є видом майна, тому для повної характеристики конструкції, яка є об'єктом дослідження, необхідно розглянути ознаки останнього, які поширюються на перше, для якого вони є загальними. Так, Б.П. Карнаух виділяє такі ознаки майна, як: 1) змістова характеристика (економічна цінність, яка більш-менш точно може бути виражена в грошовому еквіваленті); 2) галузева належність (є цивільним за своєю природою) та 3) визначеність (належність особі майнового права) [9, с. 207–209]. О.І. Антонюк дотримується погляду, що двома основними ознаками «приналежності об'єкта до майна» в контексті статті 1 Протоколу є: 1) економічна цінність; 2) наявність прав на майно або «законних (правомірних, виправданих) сподівань» ефективно скористатися майном» [10, с. 16]. Таку ж думку має і С.О. Сліпченко [6, с. 68].

Отже, беззаперечною ознакою майна є його економічна цінність, яка більш-менш точно може бути виражена в грошовому еквіваленті. Ця ознака має певну специфіку стосовно правомірного очікування, цінність якого є рівнозначною цінності блага, про «правомірне очікування», на отримання ефективного користування яким заявник може сподіватися. Крім того, «правомірне очікування» має бути наявним, тобто існувати реально, а не потенційно, і належати конкретній особі, оскільки не може існувати абстрактно, у відриві від суб'єкта. Не можна говорити про наявність правомірного очікування, якщо особа стверджує, що воно появиться у неї у майбутньому, адже у такому разі виникне ситуація, коли особа розраховує на те, що вона буде сподіватися на певний стан речей у майбутньому.

Першою спеціальною ознакою правомірного очікування є «пов'язаність з наслідками, на виникнення яких особа законно сподівається» [6, с. 69]. Інакше кажучи, особа «правомірно очікує» на появу у неї майна у майбутньому.

Для того, аби вимогу можна було вважати «активом», що підпадає під дію статті 1 Першого протоколу, заявник повинен довести, що вона має достатню основу в національному праві, наприклад, що існує усталена судова практика національних судів на її підтвердження. Якщо це вдалося зробити, у гру вступає концепція «правомірне очікування» [11]. Отже, друга спеціальна ознака правомірного очікування – достатність підстав у національному праві. Такою підставою може бути норма права, яка міститься не тільки в законі як законодавчому акті парламенту, але й підзаконному акті, що може надавати особі майнове право [12]. Також достатньою підставою у національному праві є усталена практика національних судових органів, якою підтверджується існування майнового права [13]. Суд визнає остаточне судове рішення, прийняте на користь заявника, за підґрунтя правомірного очікування [14], що відповідає принципу *res judicata* та принципу виконання остаточного судового рішення. Не викликає сумнівів і положення договору як підстава правомірного очікування [15].

Водночас немає єдності думок стосовно адміністративного акта як підстави, на якій базується правомірне очікування [10, с. 14; 16, с. 220]. Вважаємо, що оскільки адміністративний акт може надавати майнове право, то відповідно може бути такою підставою. «Правомірне очікування» може ґрунтуватися навіть на адміністративному акті, який прийнято з порушенням процедури або перевіреним повноважень, у тому разі, якщо особа діяла добросовісно, тобто не знала й не могла знати про допущені адміністративним органом помилки у разі прийняття відповідного акта. Опосередковано ЄСПЛ це підтвердив у справі «Рисовський проти України»: «Аналізуючи відповідність цього мотивування Конвенції, Суд підкреслює особливу важливість принципу «належне урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб. Зокрема, 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. Принцип «належне урядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна. Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило би загальним інтересам. Інакше потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на правомірність добросовісних дій державного органу. Іншими

словами, державні органи, які не впроваджують або не дотримуються власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються. У контексті скасування помилково наданого права на майно принцип належного урядування може не лише покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові» [17]. Такий підхід відповідає і принципові верховенства права, елементом якого є правова визначеність [18, с. 16]. Натомість скасування адміністративним органом свого акта необхідно розуміти як втручання у право особи мирно володіти своїм майном, яке підлягає перевірці на критерії допустимості.

Сподівання на те, що право власності, яке давно припинилося, може бути відновлене, не може розглядатися як «майно»; це ж стосується умовної вимоги, яка втрачає силу внаслідок невиконання цієї умови. Крім того, не можна стверджувати, що виникає «правомірне очікування», якщо існує спір стосовно правильного тлумачення та застосування національного права і вимоги заявника згодом відхиляються національними судами [19].

Як уже зазначалося вище, для позначення концепції, яка досліджується, використовується низка термінів. Це пояснюється тим, що англійське слово “legitimate” (фр. “légitime”) може перекладатися як «законний», «виправданий», «легітимний», «правомірний». Втім така термінологічна невизначеність зумовлює неправильне уявлення про сутність конструкції. Не заперечуємо можливість використання інших термінів, але вважаємо, що доцільним є використання саме терміна «правомірне очікування», тому що він повноцінно відображає зміст явища, адже підґрунтя у національному праві не обмежується лише законом як законодавчим актом парламенту.

Окремий інтерес у межах цієї роботи становить застосування Конвенції і практики ЄСПЛ, яка стосується концепції «правомірне очікування», національними судами. В одних випадках суди посилаються на Перший протокол до Конвенції та/або практику ЄСПЛ, але не аргументують можливість застосування концепції правомірного очікування до конкретної ситуації [20]. Навряд чи такий підхід можна назвати належним. Натомість в інших випадках суди не обмежуються одними лише посиланнями і цитуваннями, а й докладно мотивують свою позицію. Наприклад, Полтавський окружний адміністративний суд у рішенні у справі № 440/1613/20 застосував Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права та вказав, що позивач «має законні сподівання на отримання вихідної допомоги у розмірі не менше середнього місячного заробітку відповідно до частини першої статті 44 Кодексу законів про працю України, зважаючи на те, що пункт 1 статті 40 цього Кодексу, на підставі якого позивача було звільнено із обійманої посади, гарантує працівнику право на отримання вихідної допомоги у розмірі не менше середнього місячного заробітку відповідно до частини першої статті 44 Кодексу законів про працю України, а частина четверта статті 40 Кодексу законів про працю України не встановлює особливостей застосування положень статті 44 Кодексу законів про працю України до звільнення окремих категорій працівників з підстав, передбачених пунктом 1 частини першої статті 40 цього Кодексу» [21]. Згодом правильність такого висновку була підтверджена Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду [22].

Іншим прикладом може слугувати постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, який за результатами розгляду касаційної скарги у справі № 915/1792/18 зробив такий висновок: «Позивач, вико-

нуючи всі істотні умови договору, мав «правомірні очікування» та «законні сподівання» на продовження договору про встановлення сервітуту, оскільки у цьому разі «правомірні очікування» Позивача полягають в отриманні ним ефективного здійснення свого майнового права щодо користування майном, що є гарантією проти необґрунтованого позбавлення цього права зі спливом строку дії договору про встановлення сервітуту, і таке право є майном цієї особи у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основних свобод» [23].

Тож можемо констатувати позитивну тенденцію, яка останнім часом також є стабільною, розуміння і застосування суддями концепції «правомірне очікування» у своїх рішеннях.

Насамкінець слід наголосити на застосуванні Судом концепції «правомірне очікування» у розумінні інших статей Конвенції. Зокрема, ЄСПЛ у рішенні у справі “Von Hannover v. Germany (No. 2)” вказав, що «за певних обставин, навіть коли особа відома широкому загалу, вона може покладатися на «правомірне очікування» захисту та поваги до свого приватного життя» [24]. Цей випадок не є єдиним. У наведеній справі Суд розробив низку загальних принципів, які він згодом використовував в інших рішеннях за цією статтею. Окрім того, про «правомірне очікування» згадується і в деяких інших рішеннях ЄСПЛ. Для прикладу, у справі “Mürsel Eren v. Turkey” Суд зазначив: «Справді, чітке формулювання нормативного акта дозволяє сумлінним студентам сформулювати правомірне очікування, що вони зможуть відвідувати студентський курс, на який вони отримали необхідні бали на іспиті. Інакше кажучи, якщо законодавство встановлює умови для вступу до університету і кандидати для прийому задовольняють цим умовам, вони мають право бути допущеними до цього університету» [25]. В останньому прикладі можна помітити схожість із формулюваннями, які ЄСПЛ використовує у рішеннях за статтею 1 Першого протоколу

до Конвенції. Таке застосування можна пояснити тим, що концепція правомірного очікування бере своє коріння з англійської судової практики у галузі адміністративного права [7, с. 223] і спрямована на захист особи від свавільних дій держави, є інструментом гарантування сталості правовідносин для конкретної особи не тільки у тому разі, коли йдеться про майнові права.

Хоча Суд і застосовує цю правову конструкцію стосовно інших статей Конвенції, але не розкриває її змістові характеристики. Європейський суд з прав людини як контрольний механізм, що забезпечує дотримання прав людини і основоположних свобод за Конвенцією, потенційно може розширити дію концепції «правомірне очікування» на всі статті або принаймні більшість з них, що неодмінно покращить стан захисту прав людини на європейській арені.

За підсумками нашого дослідження можна зробити низку висновків. По-перше, «правомірне очікування» як різновид майна наділене як загальними, так і спеціальними властивостями. Загальними ознаками є економічна цінність, наявність та належність конкретній особі, а спеціальними – пов’язаність з наслідками, на виникнення яких особа «правомірно очікує», і достатність підстав у національному праві. Такими підставами можуть бути закон, підзаконні акти, усталена практика національних судових органів, якою підтверджується існування майнового права, остаточне судове рішення, прийняте на користь заявника, договір, а також адміністративний акт. По-друге, результати аналізу національної судової практики підтверджують належне застосування судовими органами концепції «правомірне очікування». По-третє, застосування ЄСПЛ концепції «правомірне очікування» у разі вирішення справ, у яких розглядаються скарги про порушення державою інших статей, аніж статті 1 Першого протоколу до Конвенції, свідчить про універсальність цієї конструкції, а також про можливість захисту не тільки прав і свобод, але й правомірного очікування особи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : Протокол від 20.03.1952 № 994_535 База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text (дата звернення: 22.04.2021).
2. Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : компендіум / О.В. Сердюк, Ю.В. Щокін, І.В. Яковюк та ін. / за заг. ред. О.В. Сердюка, І.В. Яковюка. Харків : Право, 2017. – 374 с.
3. Judgment in the case of Suk v. Ukraine (Application No. 10972/05): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-103893%22%7D> (дата звернення: 23.04.2021).
4. Judgment in the case of Menshakova v. Ukraine (Application No. 377/02): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-98115%22%7D> (дата звернення: 23.04.2021).
5. Judgment in the case of Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland (Application No. 12742/87): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57711%22%7D> (дата звернення: 23.04.2021).
6. Сліпченко С.О. Поняття законних очікувань як різновиду майна. *Форум права*. 2020. № 62(3). С. 66–76. URL: http://forumprava.pp.ua/files/066-076-2020-3-FP-Slipchenko_8.pdf (дата звернення: 23.04.2021).
7. Карнаух Б.П. Правомірні очікування в практиці Європейського суду з прав людини. *Актуальні проблеми приватного права* : матеріали наук.-практ. конф., присвяч. 94-й річниці з дня народження В.П. Маслової (Харків, 19 лютого 2016 р.). Харків : Право, 2016. С. 223–225.
8. Белянєвич О.А. Поняття легітимних очікувань та проблеми його застосування судами України. *Приватне право і підприємництво*. 2016. Вип. 16. С. 41–45.
9. Карнаух Б.П. Поняття майна в контексті статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 132. С. 205–214.
10. Антоноук О.І. Щодо визначення поняття «майно» в практиці Європейського суду з прав людини. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Т. 18. С. 12–19.
11. Judgment in the case of Draon v. France (Application No. 1513/03): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-70447%22%7D> (дата звернення: 23.04.2021).
12. Judgment in the case of Ceni v. Italy (Application No. 25376/06): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-141258%22%7D> (дата звернення: 23.04.2021).
13. Judgment in the case of Maurice v. France (Application No. 11810/03): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-70445%22%7D> (дата звернення: 26.04.2021).
14. Judgment in the case of Driza v. Albania (Application No. 33771/02): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-83245%22%7D> (дата звернення: 25.04.2021).
15. Judgment in the case of Fedorenko v. Ukraine (Application No. 25921/02): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-75599%22%7D> (дата звернення: 23.04.2021).
16. Блажівська Н. Тлумачення поняття майна у практиці Європейського суду з прав людини з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 219–223.
17. Judgment in the case of Rysovskyy v. Ukraine (Application No. 29979/04): The European Court of Human Rights. HUDOC. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-107088%22%7D> (дата звернення: 24.04.2021).
18. Rule of Law Checklist: Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e) (дата звернення: 26.04.2021).

19. Judgment in the case of *Bélané Nagy v. Hungary* (Application No. 53080/13): The European Court of Human Rights. *HUDOC*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-169663%22%5D%7D> (дата звернення: 23.04.2021).
20. Постанова від 06 березня 2018 року у справі № 127/18159/17. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. *База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72791248> (дата звернення: 25.04.2021).
21. Рішення від 30 квітня 2020 року у справі № 440/1613/20. Полтавський окружний адміністративний суд. *База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89043979> (дата звернення: 25.04.2021).
22. Постанова від 28 січня 2021 року у справі № 440/1613/20. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. *База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94511670#> (дата звернення: 25.04.2021).
23. Постанова від 11 вересня 2019 року у справі № 915/1792/18. Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду. *База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84384833> (дата звернення: 25.04.2021).
24. Judgment in the case of *Von Hannover v. Germany (No. 2)* (Applications No. 40660/08 and 60641/08): The European Court of Human Rights. *HUDOC*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109029%22%5D%7D> (дата звернення: 27.04.2021).
25. Judgment in the case of *Mürsel Eren v. Turkey* (Application No. 60856/00): The European Court of Human Rights. *HUDOC*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-72293%22%5D%7D> (дата звернення: 27.04.2021).