



І.Л. Самсін,
суддя Судової палати
в адміністративних справах
Верховного Суду України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

Summary
The article studies value of proceedings under exceptional circumstances in administrative procedure as a mechanism of realization of the rule of law principle. It motivates an independent meaning of this procedural institution emerging from specific functions it does. Exemplifies law using under which one can illustrate connection of national legal proceedings with judgments of the European Court of Human Rights

Провадження за винятковими обставинами в адміністративному судочинстві з огляду на практику Європейського суду з прав людини

До вирішення проблеми із визначення інституційного змісту принципу верховенства права долучається все більше науковців і практиків. Доктринальна інтерпретація цього основоположного системоутворюючого юридичного принципу особливо важлива для українського правового поля, оскільки вирішення цього питання і засвоєння смислу верховенства права усіма представниками правничої професії є одними з умов для подальшого демократичного поступу.

У західноєвропейській правовій доктрині принцип верховенства права має виняткове значення для побудови правової системи, включаючи нормативно-правове регулювання та елементи державного устрою.

Прагнучи наслідувати європейські правові стандарти в розвитку інститутів захисту прав людини, національний законодавець здійснив ряд кроків нормотворчого характеру, завдяки яким запровадження цих стандартів визначено як програмні цілі. Так, у ст. 7 Конституції України закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Зрозуміло, що визнання цього принципу на рівні найвищого законодавчого акта — Основного Закону, після «радянської законності» мало велике значення передусім для утвердження проєвропейської орієнтації у формуванні правових ідеалів в країні, що відновила свою державність. Однак слід визнати, що тривалий час це положення Конституції скоріше було здобутком правової культури, своєрідною декларацією про наміри, а не ефективним юридичним інструментом захисту прав людини, наділеним реальним змістом та силою.

Безумовно, провідна роль у наповненні визнаного Конституцією принципу верховенства права зрозумілим смислом, позбавленні його статусу «аморфного правового феномену», належить вітчизняним науковцям. Завдяки працям вітчизняних вчених В.Г. Ротаня, П.М. Рабіновича, В.Б. Авер'янова, Ю.С. Шемшученка, С. Головатого¹ можна стверджувати, що український правовий простір готовий до сприйняття і впровадження принципу верховенства права.

¹ Див.: Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України: В 4-х т. — Т. 4. — Методологія тлумачення нормативно-правових актів України / Відп. ред. В.Г. Ротань. — К., Севастополь, 2008. — 848 с.; Рабінович П.М., Федик С.Є. Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини). — Л., 2004. — 171 с.; Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: У 2-х кн. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. — К., 2008. — 314 с.; Головатий С. Верховенство права: У 3-х кн. — К., 2006.

Наука завжди на крок попереду від практики, що, власне, можна вважати позитивним явищем, оскільки теоретичне опрацювання ідеї має, за можливості, передувати емпіричному її впровадженню, тоді буде менше невдалих експериментів. Тому й доктринальне осмислення певних правових ідей закономірно відбувається до їх практичного впровадження.

Адміністративне судочинство виступає механізмом захисту прав людини у відносинах з державою, забезпечуючи можливість оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень

Такою «дозрілою» ідеєю, що реалізована частково під впливом європейського досвіду у сфері судочинства, частково шляхом відродження національних дореволюційних традицій, а частково продиктована визнанням Європейським судом з прав людини ряду рішень національних судів такими, що порушують міжнародні зобов'язання України, стало запровадження адміністративного судочинства.

Саме цей сегмент судової системи відповідає за дотримання справедливого балансу між публічними інтересами, які захищаються органами державної влади, та інтересами суб'єктів приватного права, що реалізуються ними в публічно-правових відносинах. Адміністративне судочинство виступає механізмом захисту прав людини у відносинах з державою, забезпечуючи можливість оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Судове оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень є основоположною гарантією правопорядку в державі, зміст якого зводиться до того, що особи приватного права не можуть піддаватись обмеженням, які прямо не встановлені законом, а особи публічного права навпаки — можуть діяти виключно в межах наданих їм законом повноважень.

Спрямованість адміністративного судочинства визначається, на наш погляд, у формулюванні, яке закріплене в ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС): «Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Це основна думка, з якою суддя повинен заходити до судової зали і виходити в нарадчу кімнату.

Проведення за винятковими обставинами, яке інституційно відокремлене від касаційного провадження, є порівняно новим процесуальним механізмом в національному судочинстві. Проте на сьогоднішній день без цього процесуального

інституту важко уявити подальший розвиток судової системи України в демократичному напрямі.

Як вбачається зі змісту ст. 237 КАС, підставами для перегляду судових рішень в адміністративних справах Верховним Судом України за винятковими обставинами є: неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права; визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Таким чином, функції процесуального інституту провадження за винятковими обставинами мають два виміри: перший з них розкривається у внутрішньонаціональній правовій площині, а другий — у виконанні міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною.

У внутрішньонаціональному аспекті виявляється системоутворюючий вплив цього інституту на судову практику, яка повинна відповідати критерію однакових підходів та правових позицій. Крім того, у разі наявності прогалини у законодавстві позиція найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції надає певної правової визначеності та є орієнтиром для правильного тлумачення норм права.

У цьому контексті слід говорити про такі елементи принципу верховенства права, як: передбачуваність закону, тобто у тотожних правових ситуаціях закон повинен однаково інтерпретуватися правозастосовними органами, в тому числі судами; неможливість відмови в правосудді у зв'язку із відсутністю закону, який би регулював такі правовідносини.

Проведення за винятковими обставинами, яке інституційно відокремлене від касаційного провадження, є порівняно новим процесуальним механізмом в національному судочинстві

Отже, у разі виявлення неоднакового застосування положень закону Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України має вирішити суперечку щодо правозастосування, яка виникла в практиці касаційних судів. Це означає, що завдання Верховного Суду полягає у формуванні однакової практики шляхом визначення правильної позиції для аналогічних справ, адже ст. 47 Закону від 7 лютого 2002 р. №3018-III «Про судоустрій України» на цей найвищий судовий орган покладено забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. Тобто відповідне рішення Верховного Суду України в адміністративній справі, що містить тлумачення акта законодавства, є таким актом правозастосування, який матиме вплив на вирішення всіх аналогічних справ, кількість яких не є визначеною.

Вищезазначені концептуальні засади провадження за винятковими обставинами визначають його роль як процесуального інституту і вказують на його самостійне значення в адміністративній юстиції. З цього приводу хотілось би висловити зауваження щодо недоречності формулювання, яке міститься в ст. 235 КАС, за змістом ч. 2 якої перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження.

У разі виявлення неоднакового застосування положень закону Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України має вирішити суперечку щодо правозастосування, яка виникла в практиці касаційних судів. Це означає, що завдання Верховного Суду полягає у формуванні однакової практики шляхом визначення правильної позиції для аналогічних справ

Так само некоректним є формулювання п. 1 ст. 237 КАС, відповідно до якого перегляд судових рішень здійснюється з мотивів неоднакового застосування *судом (судами) касаційної інстанції* однієї й тієї самої норми права.

Часто приклади неоднакового застосування однієї і тієї самої норми права наводяться з посиланням на рішення Верховного Суду України (Судової палати в адміністративних справах), тобто обґрунтовується невідповідність між позицією Вищого адміністративного суду України, що раніше була висловлена в аналогічній справі, та позицією Верховного Суду України, що також є підставою для порушення провадження за винятковими обставинами. Через це складається враження, що Верховний Суд України в адміністративному судочинстві набуває статусу касаційної інстанції, якою насправді не є. А це призводить до того, що учасники процесу нечітко розуміють призначення процесуального інституту провадження за винятковими обставинами.

Так, нерідко помилково називають відповідний процесуальний документ «касаційна скарга» замість «скарга за винятковими обставинами». Від нерозуміння особливостей цього виду процесуального провадження нерідко трапляються і недоліки у структурі скарг (перевантаження фактичними обставинами справи, посилання на неправильне тлумачення норм матеріального і процесуального права замість обґрунтування їх неоднакового застосування), що, звичайно, негативно позначається на якості юридичної допомоги, яка надається у зв'язку із участю в адміністративному процесі.

Особливої актуальності порушене питання набуває після прийняття Конституційним Судом України Рішення від 11 березня 2010 р. № 8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів

«найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України. У зазначеному Рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що **як касаційна інстанція Верховний Суд України повторно після вищих судів перевіряє рішення судів (статті 39, 47 Закону України «Про судоустрій України», розд. XII² Господарського процесуального кодексу України, ч. 2 ст. 235 КАС), що не може бути виправдано з точки зору забезпечення права на справедливий розгляд справи упродовж розумного строку. Крім того, наявність двох касаційних інстанцій для перевірки рішень спеціалізованих судів не відповідає засадам правової визначеності.**

При цьому було зазначено, що конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції.

Одночасно Конституційний Суд України в результаті тлумачення змісту п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції визначив, що **законодавцем можуть бути передбачені у законах про судоустрій та судочинство й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції.**

Очевидно, що такими законами про судочинство мались на увазі відповідні процесуальні кодекси, в тому числі КАС. У цьому контексті слід звернути увагу на структуру розд. IV «Перегляд судових рішень», до якого включено, по-перше, апеляційне провадження, по-друге, касаційне провадження, по-третє, провадження за винятковими обставинами, по-четверте, провадження за нововиявленими обставинами.

Концептуальні засади провадження за винятковими обставинами визначають його роль як процесуального інституту і вказують на його самостійне значення в адміністративній юстиції

Усі перераховані процесуальні інститути розгляду та перегляду судових рішень мають самостійне значення і зміст. Особливо слід звернути увагу на відмінність функцій суду при здійсненні правосуддя в межах того чи іншого виду провадження.

Якщо розглядати в цьому плані касаційний розгляд справи і перегляд рішень за винятковими обставинами, то необхідно наголосити на ключовій відмінності об'єктів, дослідження яких здійснюється судом. У першому випадку — це правильність застосування норм матеріального і процесуального права при розгляді конкретної

справи, в другому — це відмінність в позиціях касаційного суду (Вищого адміністративного суду України) при розгляді аналогічних справ і в позиціях, сформульованих Верховним Судом України. Дослідження цієї відмінності полягає у встановленні причин правозастосовної помилки, яка має ознаки системності; формулюванні правової позиції щодо вирішення розглядуваної категорії справ, яка ґрунтується на правилах тлумачення чинного законодавства, у вигляді загальної концептуальної формули, що буде застосовуватись у подальшому; і найголовніше — визначення відповідності цієї позиції принципу верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Функція суду в провадженні за винятковими обставинами, який фактично «ставить крапку» у спорі, полягає в тому, щоб остаточно впевнитись, що судовим рішенням у певній справі не буде порушено міжнародні зобов'язання України і воно потім не стане предметом розгляду в суді міжнародної юрисдикції

Остання теза зовсім не повинна сприйматись як заперечення того, що суди нижчих інстанцій повинні застосовувати принцип верховенства права з усіма елементами його змісту. Однак функція суду в провадженні за винятковими обставинами, який фактично «ставить крапку» у спорі, полягає в тому, щоб остаточно впевнитись, що судовим рішенням у певній справі не буде порушено міжнародні зобов'язання України і воно потім не стане предметом розгляду в суді міжнародної юрисдикції.

Так, орієнтиром встановлення змісту принципу верховенства права є практика Європейського суду з прав людини, що прямо впливає зі змісту ч. 2 ст. 8 КАС. У рішеннях цього суду здійснюється тлумачення положень Конвенції, що вважається джерелом прецедентного права Європейського суду з прав людини. Переглядаючи за винятковими обставинами рішення судів касаційної інстанції, Верховний Суд України звертається до практики Європейського суду, яка спрямовує на правильне вирішення адміністративного спору.

Зокрема, вирішуючи приватизаційний спір (до набрання чинності Законом від 15 грудня 2006 р. № 483-V «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів», яким приватизаційні спори віднесено до компетенції господарських судів), Верховний Суд України керувався інтерпретованим в рішеннях Європейського суду з прав людини від 30 червня 2006 р. у справі «Федоренко проти України» та від 24 червня 2003 р. у справі «Стретч проти Сполученого Королівства»

розумінням права на мирне володіння майном як законного та обґрунтованого очікування набути майно або майнове право за договором, укладеним з органом публічної влади. Тут же було застосовано доктрину *ultra vires*, квінтесенція якої Верховним Судом України в цій справі була сформульована таким чином: самі по собі допущені органами публічної влади порушення при визначенні умов та порядку приватизації не можуть бути безумовною підставою для визнання приватизаційних договорів недійсними, повернення приватизованого майна державі на порушення права власності покупця, якщо вони не допущені внаслідок винної, протиправної поведінки самого покупця.

Не менш важливою є й інша підстава для провадження за винятковими обставинами, а саме — визнання національних судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

На підставі п. 2 ст. 237 КАС розглянуто ряд справ, рішення національних судів у яких визнані Європейським судом з прав людини такими, що не відповідають вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція).

Введення аналізованої підстави до ст. 237 КАС є не випадковим. Так, за змістом Рекомендації N R (2000) 2 від 19 січня 2000 р. Комітету Міністрів державам-членам «Щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини» у виняткових випадках повторний розгляд справи або поновлення провадження є найбільш ефективним, якщо не єдиним засобом досягнення *restitutio in integrum*.

У зв'язку із цим Комітет Міністрів у зазначеному документі рекомендує Договірним сторонам переглянути свої національні правові системи з метою забезпечення адекватних можливостей для повторного розгляду справи, включаючи поновлення провадження у випадках, коли Суд визнав порушення Конвенції.

Переглядаючи за винятковими обставинами рішення судів касаційної інстанції, Верховний Суд України звертається до практики Європейського суду, яка спрямовує на правильне вирішення адміністративного спору

Так, Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України переглядала рішення національних судів у зв'язку із винесенням Європейським судом з прав людини рішень за позо-

вами проти України (зокрема, на підставі рішень цього суду від 30 листопада 2004 р. у справі «Михайленки та інші проти України»; від 8 листопада 2005 р. у справі «Стрижак О.Г. проти України»; від 2 листопада 2004 р. у справі «Трегубенко проти України»; від 14 червня 2007 р. у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України»).

Переглянувши за винятковими обставинами рішення національних судів на підставі визнання їх Європейським судом з прав людини такими, що порушують міжнародні зобов'язання України, Верховний Суд України повинен не допустити повторного порушення Конвенції в аналогічних спорах.

У зв'язку з цим провадження за винятковими обставинами на підставі п. 1 ст. 237 КАС є процесуальним механізмом, який повинен сприятись у тому числі як рубіжний контроль остаточного рішення національного суду на відповідність його положенням Конвенції та практиці Європейського суду з прав людини.

Як приклад можна навести розглянуту Верховним Судом України справу за позовом релігійної громади Української автокефальної православної церкви м. Мостиська до Львівської обласної державної адміністрації, комунального підприємства «Мостиське районне бюро технічної інвентаризації», за участі третіх осіб: товариства по будівництву церкви «Вознесіння Господнього», релігійної громади Української православної церкви Покрови Пресвятої Богородиці (Київського патріархату), Мостиської районної державної адміністрації Львівської області, про скасування розпоряджень та рішення (Постанова Верховного Суду України від 10 листопада 2009 р. № 21-1316во09).

Підставою для пред'явлення позову стало прийняття рішення про зміну конфесійної приналежності церкви як релігійної організації шляхом внесення змін до її статуту. При цьому позивач посилається на те, що на порушення положень статуту зміни приймалися на зборах релігійної громади, а не на парафіяльних зборах, як це встановлено в статуті, тому відповідний протокол зборів релігійної громади не міг розглядатися відповідачем — Львівською обласною державною адміністрацією, як законна підстава для проведення реєстрації змін до статуту.

Рішенням суду першої інстанції, залишеною без змін судом апеляційної інстанції, позовні вимоги задоволено. Судові рішення мотивовані тим, що відповідно до п. 6.1. статуту право на внесення змін і доповнень до цього статуту мають парафіяльні збори в тому ж порядку і в той же термін, що і реєстрація статуту згідно із ст. 14 Закону від

23 квітня 1991 р. № 987-ХІІ «Про свободу совісті та релігійні організації» (далі — Закон № 987-ХІІ). При цьому суди встановили, що рішення приймалося не парафіяльними зборами, а релігійною громадою. Суди виходили з того, що до протоколу зборів громади парафіян не додано списку парафіян, які брали участь у цих зборах, що робить неможливим встановлення їх повноважності.

Касаційний суд рішення судів попередніх інстанцій скасував та відмовив у позові, вказавши, що оскільки третьою особою було подано до повноважного органу — Львівської обласної державної адміністрації — передбачені Законом № 987-ХІІ документи для реєстрації змін до статуту релігійної організації, тому відповідач не міг вимагати у релігійної організації інші документи, а в розумінні судової практики Європейського суду з прав людини у Львівській обласній державній адміністрації не було підстав для відмови в реєстрації змін до статуту (в цьому контексті Вищий адміністративний суд України послався на рішення Європейського суду з прав людини від 14 червня 2007 р. справи «Свято-Михайлівська парафія проти України»).

Переглянувши за винятковими обставинами рішення національних судів на підставі визнання їх Європейським судом з прав людини такими, що порушують міжнародні зобов'язання України, Верховний Суд України повинен не допустити повторного порушення Конвенції в аналогічних спорах

Так, зі змісту п. 146 рішення Європейського суду з прав людини від 14 червня 2007 р. у справі «Свято-Михайлівська парафія проти України» випливає, що рішення релігійної організації про внесення змін до статуту лежать в площині приватного права та не мають бути об'єктом втручання з боку органів державної влади, якщо вони не порушують права інших осіб, чи підпадають під обмеження, встановлені пунктами 2 статей 9 та 11 Конвенції. При цьому у п. 147 цього рішення зазначено, що внутрішня структура органів релігійної організації визначається її статутом.

Саме виходячи з висновків Європейського суду у зазначеній справі Верховний Суд України сформулював позицію у зазначеному спорі, смислом якої полягає в тому, що виключно статутом повинна визначатися структура релігійної організації та повноваження її керівних і виконавчих органів, а тому довільне тлумачення законодавчих положень, що регулюють діяльність релігійних організацій, призводить до порушень відповідних конвенційних прав.

У резолютивній частині рішення у цій справі Верховний Суд України зазначив, що «рішення касаційного суду по даній справі не відповідає прак-

тиці Європейського суду з прав людини та свідчить про визнання правомірним втручання органів державної влади у порядок прийняття рішень релігійною організацією».

Здійснюючи аналіз змісту провадження за винятковими обставинами, неодмінно виникає питання про співвідношення цього процесуального інституту з таким іманентним елементом принципу верховенства права, як остаточність судового рішення.

Окреслене питання має виняткове значення для розуміння мети провадження за винятковими обставинами та причин, з яких Європейський суд з прав людини неодноразово визнавав порушення права на доступ до суду та принципу правової визначеності перегляд остаточних рішень Пленумом Верховного Суду України в порядку нагляду.

Так, Європейський суд з прав людини у справі «Трегубенко проти України» виніс рішення від 2 листопада 2004 р., зі змісту якого випливає, що порушенням з боку держави Україна п. 1 ст. 6 Конвенції було визнано скасування остаточного рішення на користь заявника через протест у порядку нагляду.

Після ухвалення Європейським судом рішення у цій справі заявник звернувся до Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, посилаючись на зміст Рекомендації від 19 січня 2000 р. N R (2000) 2 Комітету Міністрів Ради Європи, про перегляд справ і поновлення проваджень у справах на внутрішньодержавному рівні у зв'язку з рішенням Європейського суду з прав людини.

Здійснюючи аналіз змісту провадження за винятковими обставинами, неодмінно виникає питання про співвідношення цього процесуального інституту з таким іманентним елементом принципу верховенства права, як остаточність судового рішення

За цією скаргою на підставі п. 2 ст. 237 КАС було порушено провадження за винятковими обставинами і переглянуто постанову Пленуму Верховного Суду України від 25 вересня 1998 р. № 6-186пл98, яку скасовано.

Цією постановою Верховний Суд визначив, що скарга, з якою звернувся громадянин Трегубенко Л.І., не підлягає розгляду в суді, оскільки відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів СРСР від 22 січня 1991 р. «Про припинення прийому до оплати грошових знаків Держбанку СРСР

вартістю 50 і 100 карбованців зразка 1961 року та порядок їх обміну і обмеження видачі грошей готівкою з вкладів громадян» рішення депутатських комісій про відмову в обміні грошових знаків оскаржувались до обласних, крайових та республіканських депутатських комісій, рішення яких з цих питань були остаточними. Іншими словами, судового порядку оскарження таких рішень не передбачалось.

Розуміння змісту принципу верховенства права, який інтерпретується в рішеннях Європейського суду з прав людини є необхідним для обрання ефективних процесуальних механізмів його реалізації

Таким чином, зазначеною постановою Пленуму Верховного Суду України було скасовано остаточні рішення у справі за скаргою Трегубенка Л.І. і в ній стверджувалось, що вимоги скаржника взагалі не підлягають розгляду в судовому порядку.

У свою чергу звернення Трегубенка Л.І. про перегляд цієї постанови в порядку провадження за винятковими обставинами слід вважати механізмом поновлення попереднього юридичного стану, який особа мала до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*).

Підсумовуючи викладені в цій статті міркування, слід зазначити, що розуміння змісту принципу верховенства права, який інтерпретується в рішеннях Європейського суду з прав людини є необхідним для обрання ефективних процесуальних механізмів його реалізації. Водночас наявність таких ефективних процесуальних механізмів реалізації та захисту принципу верховенства права є його іманентною складовою.

На сьогоднішній день таким критерієм ефективності реалізації принципу верховенства права відповідає інститут провадження за винятковими обставинами, який одночасно виконує роль системоутворюючого фактору в межах національної судової практики, що повинна базуватися на передбачуваному правозастосуванні закону. Цей інститут має самосійне значення в адміністративному судочинстві в силу виконуваних ним функцій із забезпечення єдності судової практики і відновлення правового становища, яке існувало до прийняття національними судами рішень, що визнані міжнародним судом такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.