

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА  
КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ****Неконституційність закону  
як підстава для перегляду судових рішень  
за виключними обставинами  
в адміністративному судочинстві****А. Єзеров**кандидат юридичних наук, доцент,  
суддя Верховного Суду

*У статті стверджується, що перегляд судових рішень, які ухвалені на підставі положень закону, визнаних неконституційними, є одним із проявів «відповідальності» держави та відповідального публічного урядування. У такий спосіб держава виконує свій обов'язок поновити права, які вона сама й порушила, ухваливши акт, що став об'єктом судового конституційного контролю і визнаний неконституційним.*

*Автор доводить, що особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд справи за виключними обставинами. Суд має керуватися конституційним принципом, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед тоді, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.*

**Ключові слова:** неконституційність закону, перегляд за виключними обставинами, конституційна скарга.

Правовий інститут перегляду судового рішення в адміністративній справі після визнання застосованої у ньому норми неконституційною передбачений пунктом 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України). Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами ця норма містить, зокрема, таку: «встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане».

Гарантуючи таке право особи, законодавець мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи через допущення щодо неї конституційної несправедливості внаслідок застосування в її справі положень закону, які не відповідали Конституції України. Отже, йдеться про надання заявнику права на застосування інституту *restitutio in integrum* (з лат. «повернення сторін до первинного юридичного стану») після ухвалення рішення Конституційного Суду України. Тут слід зауважити, що оскільки «людське право не має виміру в часі» (С. Голо-

ватий)<sup>1</sup> і настає момент, коли воно порушене — людському праву належить бути повністю відновленим. Задля цього запроваджені правові механізми, зокрема, конституційної скарги (конституційна юрисдикція) та перегляду судових рішень за виключними обставинами (загальна юрисдикція).

Однак наразі практика демонструє іншу тенденцію, яка може знівелювати як інститут перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, так і взагалі діяльність суду конституційної юрисдикції, зокрема щодо розгляду конституційних скарг.

Так, за приписами частини першої статті 361 КАС України судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за виключними обставинами. Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи. Частиною шостою цієї самої статті встановлено обмежувальну умову, за змістом якої під час перегляду судового рішення за виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, що переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову.

Отже, у разі, коли Конституційний Суд України встановив неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час розв'язання справи, і якщо рішення суду в такій справі ще не виконане, то це є підставою для перегляду судових рішень з огляду на виключні обставини відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України. При цьому слід розуміти, що Конституційний Суд України своїм рішенням не робить норму закону неконституційною — він лише констатує її неконституційність. Такий підхід є важливим для правильного розуміння природи перегляду судових рішень за виключними обставинами.

Зі змісту юридичних приписів частини першої статті 362 КАС України випливає, що право на подання заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами мають дві категорії осіб:

- учасники справи;
- особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Важливо, що таку змогу вказані особи мають тільки за тієї умови, якщо рішення суду ще не виконане. Така обмежувальна умова, напевно, встановлена задля забезпечення стабільності правопорядку, який був встановлений після виконання відповідного вердикту суду, та забезпечення принципу правової певності щодо того, що після вичерпання реалізації акта судової влади правове становище учасників справи не зазнає жодних змін.

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України частина друга статті 152 Конституції України закріплює принцип, за яким закони, інші правові

<sup>1</sup> Тут і надалі при посиланні на позиції науковців наводяться їх висловлювання під час круглого столу «Проблеми застосування оновленого Кодексу адміністративного судочинства України в частині впровадження рішень Конституційного Суду України», що відбувся 6 вересня 2019 року у Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду, учасники якого, серед іншого, обговорювали проблеми перегляду справ за виключними обставинами з підстави визнання закону неконституційним.

акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. За цим принципом закони, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю (*абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня — грудня 1996 року, січня 1997 року (справа щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) від 24 грудня 1997 року № 8-зп*).

Такий принцип темпоральної дії рішень Конституційного Суду України закріплений і в частині першій статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України», за змістом якої закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

За панівною нині позицією судів, рішення Конституційного Суду України про неконституційність застосованих судами першої та/або апеляційної інстанції положень нормативно-правового акта не є підставою для скасування Верховним Судом рішень судів першої та/або апеляційної інстанції, оскільки в такому разі суд має застосовувати положення закону, який хоча і визнаний неконституційним, проте був чинним на момент існування спірних правовідносин.

У конституційній теорії також з цього приводу триває дискусія. Наполягаючи на дотриманні презумпції конституційності закону та принципу правової визначеності, В. Лемак зазначає, що якщо рішення Конституційного Суду України матимуть зворотню силу, то не можна не сумніватися в чинних правовідносинах. При цьому М. Козюбра звертає увагу, що ретроспективна дія корелюється за Конституцією України лише з юридичною відповідальністю. А Ю. Ключковський наполягає, що в такій ситуації взагалі немає зворотньої дії, оскільки касаційний суд застосовує закон, про який уже відомо, що він неконституційний, а суди попередніх інстанцій мали виявити цю обставину, спираючись на норми частини четвертої статті 7 КАС України. Застосування такого механізму Д. Терлецький назвав опосередкованим конституційним контролем судами системи судоустрою.

Правова проблема, що потребує свого вирішення та є предметом цієї дискусії, полягає у визначенні часових меж перегляду за виключними обставинами судових рішень, що набули законної сили, коли після цього застосоване в цих рішеннях положення закону визнане неконституційним.

Судова практика, що формується, може бути продемонстрована на прикладі справ щодо перерахунку та виплати пенсії, обчисленої з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, відповідно до статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII зі змінами (далі — Закон). Так, наприклад, у справі № 826/14077/18, задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив із того, що військо-

визначені, призначені на військові збори для ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, є військовослужбовцями та прирівнюються до осіб, які перебувають на дійсній строковій військовій службі. Постановою апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу управління Пенсійного фонду України задоволено, рішення окружного адміністративного суду скасовано, ухвалено нову постанову, якою у задоволенні позову відмовлено. Ухвалюючи рішення про задоволення апеляційної скарги, апеляційний адміністративний суд виходив із того, що оскільки на момент участі у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС позивач не проходив дійсну строкову службу, тому останній не відповідає всім критеріям, наявність яких обумовлює право особи на перерахунок пенсії за частиною третьою статті 59 Закону, адже його участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС відбулася не в межах проходження дійсної строкової служби, у зв'язку з чим положення частини третьої статті 59 Закону на нього не поширюються.

У касаційній скарзі скаргник зазначив, що Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019 (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону.

Верховний Суд констатував, що відповідно до вказаного рішення Конституційного Суду України словосполучення «дійсної строкової», що міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону (за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю), суперечить Конституції України, не підлягає застосуванню як таке, що втратило чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення.

Тому касаційний суд, посилаючись на статтю 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» у взаємозв'язку із частиною другою статті 152 Конституції України, дійшов висновку, що суд апеляційної інстанції правильно застосував норми матеріального і процесуального права з огляду на чинність застосованих норм на момент ухвалення судового рішення. І, посилаючись на пункт 2 резолютивної частини Рішення, яким Конституційний Суд України визнав неконституційним та таким, що втрачає чинність, словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону, саме з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення, тобто з 25 квітня 2019 року, Верховний Суд визначив, що до правовідносин, які виникли до цієї дати, слід застосовувати редакцію статті, що була чинною до визнання її неконституційною.

Аналогічну позицію Верховний Суд виклав у зразковій справі № 520/1972/19, вказавши, що фактично в результаті ухвалення Рішення Конституційним Судом

України змінено положення частини третьої статті 59 Закону, оскільки розширено раніше встановлений перелік осіб, на яких поширювався порядок обчислення пенсій по інвалідності, визначений цими положеннями Закону. Відтак особи, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження служби та є інвалідами внаслідок цього, мають право на обчислення пенсії виходячи з п'ятикратного розміру згідно з частиною третьою статті 59 Закону з 26 квітня 2019 року. Водночас у період з 1 жовтня 2017 року до 25 квітня 2019 року у позивача було відсутнє право на отримання пенсії по інвалідності саме виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, оскільки у цей період стаття 59 Закону поширювалась лише на осіб, які на момент участі у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС проходили дійсну строкову службу (Рішення Верховного Суду у зразковій справі № 520/1972/19 від 25 лютого 2020 року).

Логіка Верховного Суду в цьому випадку, з огляду на відповідне правове регулювання, є цілком зрозумілою, а вказане рішення — таким, що ґрунтується на приписах законодавства. Однак факт того, що до особи частково застосовано неконституційну норму, також залишається наявним. Тому слушною виглядала б рекомендація Верховного Суду звернути увагу скаргника на процесуальну можливість перегляду за виключними обставинами судових рішень, ухвалених із застосуванням закону (іншого правового акта чи їх окремого положення), визнаного неконституційним. Водночас оскільки глава 3 «Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами» КАС України є окремим інструментом задля реалізації особами свого права на захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, відмінним від права на касаційне оскарження, Верховний Суд позбавлений можливості застосувати зазначені положення КАС України в межах розгляду такої касаційної скарги.

Однак практика судів наразі складається не в спосіб, що дозволяє людині поновити свої права, і ключовим правовим питанням у цьому випадку є застосування частини другої статті 152 Конституції України (стаття 91 Закону України «Про Конституційний Суд України») у взаємозв'язку з пунктом 1 частини п'ятої статті 361 КАС України.

Верховний Суд неодноразово розглядав справи, в яких вирішувалося це питання. Так, Верховний Суд у постанові від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18, відмовляючи у задоволенні заяви, зазначив, що наявність Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019 у справі № 3-14/2019 (402/19, 1737/19) не змінює правового регулювання спірних правовідносин та не доводить факту допущення судом помилки під час розв'язання спору. На час виникнення спірних правовідносин та на час ухвалення рішення судом Закон був чинним та підлягав застосуванню.

У цій самій постанові Верховний Суд звернув увагу на те, що із тексту імперативних приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України вбачається, що встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом у процесі розв'язання справи, може бути підставою для перегляду рішення за виключними обставинами тільки якщо рішення суду ще не виконане. Колегія

суддів дійшла висновку, що в ситуації, яка є предметом дослідження, рішення не може вважатись невиконаним у контексті приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, *оскільки рішення, що набрало законної сили, яким у задоволенні позову відмовлено, не передбачає примусового виконання.*

У постанові від 19 листопада 2018 року у справі № 755/4893/18 (755/18431/15-а) Верховний Суд дійшов такого висновку: «Згідно з резолютивною частиною рішення Конституційного Суду України № 1-р/2018 від 27 лютого 2018 року положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України визнані неконституційними, останні втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього рішення. Із змісту наведеного слідує, що дія положень абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України втратила чинність з 27 лютого 2018 року, при цьому така не має зворотної сили. Тому, рішення Конституційного Суду № 1-р/2018 не може бути застосовано до правовідносин з приводу виплати пенсії позивачеві, що виникли до 27 лютого 2018 року, а саме в період з липня 2014 року. Враховуючи, що на час ухвалення постанови Дніпровського районного суду міста Києва від 20 листопада 2015 року положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України були чинними, останні втратили чинність лише з 27 лютого 2018 року, тому правильним є висновок судів попередніх інстанцій про те, що відсутні підстави для скасування постанови Дніпровського районного суду міста Києва від 20 листопада 2015 року у справі за позовом ОСОБА\_2 до Лівобережного об'єднаного управління Пенсійного фонду України в місті Києві про визнання дій неправомірними та зобов'язати вчинити певні дії».

У постанові від 25 липня 2019 року у справі № 804/3790/17 Верховний Суд, відмовляючи у задоволенні заяви, висловив правову позицію про те, що Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 на спірні правовідносини не може вплинути, оскільки такі виникли до прийняття зазначеного рішення Конституційного Суду України, а останнє не містить положень, які б поширювали його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності.

У справі № 808/1628/18, розглядаючи заяву позивача від 22 травня 2019 року про перегляд рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 6 липня 2018 року в цій справі за виключними обставинами, суд першої інстанції, з позицією якого погодився суд апеляційної інстанції, дійшов висновку, що встановлена Конституційним Судом України неконституційність словосполучення «дійсної строкової», яке міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону, застосованого судом при вирішенні цієї справи, могла бути підставою для перегляду судового рішення у зв'язку з виключними обставинами, якщо б судові рішення, яке просить переглянути позивач, підлягало б виконанню та не було б виконане на час ухвалення Рішення. Та оскільки рішенням Запорізького окружного адміністративного суду від 6 липня 2018 року відмовлено у задоволенні позову, це судові рішення не підлягало виконанню, а тому перегляду не підлягає.

Таким чином, підхід, сформований рішеннями судів, не визнає права на перегляд за виключними обставинами судових рішень з підстав, передбачених пунктом 1 частини п'ятої статті 361 КАС України, з трьох причин: 1) на момент ухвалення судових рішень норма закону, згодом визнана неконституційною, була чинною; 2) рішення не підлягали виконанню; 3) перегляд рішень з цих підстав порушує принцип правової визначеності (*res judicata*).

Така позиція судів стала приводом для колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду під моїм головуванням сформулювати необхідність вирішення виключної правової проблеми та звернутися до Великої Палати Верховного Суду для її вирішення (ухвала Верховного Суду від 20 лютого 2020 року у справі № 808/1628/18).

Застосування норми пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України у вищевказаних справах унеможливорює ефективний захист та поновлення прав особи, якій відмовлено у задоволенні позову внаслідок застосування закону, визнаного згодом неконституційним. З огляду на це колегія суддів вважала за необхідне відступити від правових висновків, викладених у наведених вище судових рішеннях.

Редакція КАС України, що діяла до 15 грудня 2017 року, в частині другій статті 245 визначала перелік підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року КАС України зазнав суттєвих змін і його було викладено у новій редакції (набрав чинності з 15 грудня 2017 року). Зокрема, з'явився інститут «виключних обставин». Частину обставин, які раніше належали до нововиявлених, було віднесено до виключних.

Відповідно до частини п'ятої статті 361 КАС України підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судове рішення;

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом.

Нововиявлені обставини стосуються фактів, покладених в основу судового рішення, які існували на час розгляду справи, але не були відомі учасникам справи, і були виявлені після набрання рішенням законної сили. Натомість виключні обставини — це нові факти, які виникли після вирішення справи.

Інститут виключних обставин має на меті забезпечення перегляду судових рішень, ухвалених із порушеннями, що мали суттєвий вплив на вирішення справи. Визнання закону неконституційним, незастосування судом конституційного закону, злочинні дії судді, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом — усе це свідчить про помилку з боку держави та під-

риває довіру до судового рішення. Отже, інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами спрямований на усунення помилок держави, а не суду.

Суспільний інтерес в усуненні сумніву в законності та обґрунтованості судового рішення переважає над суспільним інтересом, що виявляється у дотриманні принципу юридичної визначеності (*res judicata*). У разі конкуренції між правильним і стабільним перевагу слід надавати першому. Для усунення цього сумніву судового рішення, навіть те, що набрало законної сили, може бути переглянута за заявою учасника справи або іншої зацікавленої особи, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Застосування принципу юридичної визначеності докладно розроблено у практиці Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ). Цей принцип спрямований насамперед на запобігання перегляду судових рішень, що набрали законної сили, з ініціативи держави. Натомість немає релевантної практики, яка б обмежувала право людини ініціювати перегляд судового рішення, ухваленого внаслідок суттєвих помилок з боку держави, зокрема таких, як неконституційність закону.

Міркування ЄСПЛ щодо принципу юридичної визначеності сформульовані у багатьох справах, але ґрунтуються на однакових підходах. Для прикладу, у справі «Христов проти України» (*Khristov v. Ukraine*, заява № 24465/04, рішення від 19 лютого 2009 року) ЄСПЛ зазначив: «34. Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata* ... тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою — домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Повноваження судів вищого рівня з перегляду мають здійснюватися для виправлення судових помилок і недоліків, а не задля нового розгляду справи. Таку контрольну функцію не слід розглядати як замасковане оскарження, і сама лише ймовірність існування двох думок стосовно предмета спору не може бути підставою для нового розгляду справи. Відхід від цього принципу можливий лише тоді, коли цього вимагають відповідні вагомі й непереборні обставини (див. справу „Рябих проти Росії“ (*Ryabukh v. Russia*), № 52854/39, пункт 52, ECHR 2003-IX)».

Отже, ЄСПЛ допускає відхід від принципу юридичної визначеності як виняток, якщо для цього є певні обставини. Переліку цих обставин у практиці ЄСПЛ не сформовано — це питання національного законодавства. Кожна держава самостійно визначає, які саме обставини можуть бути підставою для перегляду судового рішення. Проте ЄСПЛ дає їх якісну характеристику.

У справі «Христов проти України», рішення в якій перекладено українською мовою офіційно — Міністерством юстиції України, з посиланням на пункт 52 рішення у справі «Рябих проти Росії» ці обставини зазначені як «вагомі й непереборні». Проте такий переклад не повною мірою передає значення англійського тексту.

Рішення у справі «Рябих проти Росії» офіційно українською мовою не перекладено. Пункт 52 рішення у цій справі цитується у різних рішеннях, перекладених українською мовою, проте переклад англійського тексту «*circumstances of a substantial and compelling character*» у різних рішеннях відрізняється. У перекладах Міністерства юстиції України йдеться про обставини:



— особливі і непереборні — «Устименко проти України», пункт 46 (заява № 32053/13, рішення від 29 жовтня 2015 року);

— значного та непереборного характеру — «Васильєв проти України», пункт 61 (заява № 11370/02, рішення від 21 червня 2007 року);

— істотні та неспростовні — «Україна-Тюмень проти України», пункт 39 (заява № 22603/02, рішення від 22 листопада 2007 року);

— у Посібнику ЄСПЛ зі статті 6 «Право на справедливий суд» (цивільна частина), український переклад якого розміщено на офіційному сайті ЄСПЛ, йдеться про обставини істотного та незалежного характеру, такі як судова помилка;

— англійське слово «compelling», вжите у пункті 52 рішення у справі «Рябих проти Росії», має декілька значень, але головне — «переконливий».

З огляду на наведене обставини, за яких допускається перегляд судового рішення, у практиці ЄСПЛ не мають чітко окреслених меж, однак повинні бути істотними та переконливими.

Окрім того, слід врахувати європейську правову традицію і звернути увагу на доповідь № 512/2009 CDLAD(2011)003rev «Верховенство права», схвалену Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). У ній Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія») зазначила, що остаточні рішення судів національної системи не повинні бути предметом оскарження. Юридична визначеність також вимагає, щоб остаточні рішення судів були виконані. Системи, де існує можливість скасовувати остаточні рішення, не базуючись при цьому на безспірних підставах публічного інтересу, та які допускають невизначеність у часі, несумісні з принципом юридичної визначеності (пункт 46).

Виключні обставини, зокрема такі, як неконституційність закону, застосованого під час вирішення справи, є саме тими безспірними підставами, які повністю узгоджуються з публічним інтересом.

Правова природа виключних обставин, про які йдеться у частині п'ятій статті 361 КАС України, виявляється вже у самій їх назві. Їх виключність свідчить про те, що вони є винятком із принципу юридичної визначеності. Виникнення цих обставин із достатнім ступенем переконливості ставить під сумнів законність судового рішення, що не узгоджується ні з публічним інтересом, який уособлює держава, ні з приватним інтересом сторін, і є підставою для його перегляду за заявою зацікавленої особи.

Отже, перегляд справи за виключними обставинами, передбаченими частиною п'ятою статті 361 КАС України, не суперечить принципу юридичної визначеності (*res judicata*) та узгоджується з практикою ЄСПЛ.

Відповідно до частини першої статті 361 КАС України за виключними обставинами може бути переглянute судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили. Зазначене положення передбачає лише дві вимоги до рішення, яке може бути переглянute: 1) рішення закінчує розгляд справи; 2) рішення набрало законної сили.

Відповідно до частини першої статті 245 КАС України при вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. Усі ці рішення, які набрали законної сили,

можуть бути предметом перегляду. Закон не дає підстав вважати, що є якісь види судових рішень, які не можуть бути переглянуті. Отже, рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, можуть бути предметом перегляду так само, як і рішення, яким позов задоволено.

Підставою перегляду таких рішень за пунктом 1 частини п'ятої статті 361 КАС України є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане. Отже, можна виділити такі умови перегляду за цією підставою: а) неконституційність (конституційність) нормативно-правового акта чи його окремого положення; б) застосування (незастосування) такого акта у справі; в) рішення суду в такій справі не виконане.

У постанові Верховного Суду від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18 сформульовано висновок про те, що не може вважатись невиконаним у контексті приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України рішення, що набрало законної сили, яким у задоволенні позову відмовлено, оскільки воно не передбачає примусового виконання. Таке тлумачення призводить до того, що особа, якій у задоволенні позову відмовлено (позивач), фактично позбавляється права на перегляд рішення з підстав визнання неконституційним закону, застосованого в її справі. Це стосується навіть позивача, який пройшов усі інстанції в судах загальної юрисдикції, звернувся з конституційної скаргою до Конституційного Суду України і домогся визнання закону неконституційним — за такого підходу він не може розраховувати на перегляд рішення. Інститут перегляду справи за виключних обставин фактично перестає діяти і втрачає практичне значення.

Важко погодитися з таким підходом. Граматичне тлумачення словосполучення «якщо рішення суду ще не виконане» дає підстави для висновку, що йдеться про рішення, яке підлягає виконанню (тобто резолютивна частина рішення містить зобов'язання вчинити певну дію, ухвалити рішення, сплатити гроші тощо), але на момент подання заяви про перегляд воно не виконане (ще не виконано).

Виконанню підлягають лише судові рішення про задоволення позову (повне або часткове). Натомість рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, виконанню не підлягають за жодних обставин.

Таким чином, якщо позов задоволено, то таке судове рішення може бути переглянуте за виключними обставинами лише у тому разі, якщо воно не виконане. Якщо ж у позові відмовлено, то таке рішення не виконується (і не може виконуватись з об'єктивних причин). Воно не може бути «ще не виконаним». Отже, до цього виду рішень не може бути застосовано таку умову перегляду, як те, що рішення суду ще не виконане. З огляду на це перегляд судових рішень, якими відмовлено у задоволенні позову, за виключними обставинами на підставі пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України можливий у усіх випадках.

Частина п'ята статті 361 КАС України передбачає підстави перегляду. Натомість рішення, які можуть бути предметом перегляду, передбачено у частині першій статті 361 КАС України. Тлумачення, яке пропонується, повною мірою відповідає нормі, передбаченій частиною першою статті 361 КАС України, яка не встановлює обмежень для перегляду рішень, якими у задоволенні позову відмовлено.

Правові підходи Верховного Суду щодо тлумачення нормативної конструкції «ще не виконане», від яких ухвалою Верховного Суду від 20 лютого 2020 року пропонувалося відступити, зводять до розширювального тлумачення положень вказаної норми, хоча в пункті 1 частини п'ятої статті 361 КАС України йдеться тільки про застереження щодо тих рішень, які передбачають виконання.

Зазначена норма не встановлює заборони на перегляд судового рішення, яке хоча й не передбачає примусового виконання, але водночас чинить вплив на права та свободи особи, перешкоджаючи їй в отриманні блага, щодо якого вона має принаймні законні сподівання, чи покладаючи непропорційний тягар негативних наслідків, спричинених дією неконституційного закону (певних його положень).

Можливість перегляду рішення за виключними обставинами не суперечить зазначеним вище положенням про пряму дію рішення Конституційного Суду України. Дійсно, за загальним правилом, наслідки неконституційності застосовуються лише до правовідносин, що виникли або продовжують існувати після оприлюднення рішення Конституційного Суду України. Такий підхід слід застосовувати до осіб, які не звертались до суду з метою відновлення порушеного права. В таких ситуаціях відновлення права (наприклад, на перерахунок пенсії) можливе з моменту ухвалення відповідного рішення Конституційного Суду України.

У статті 3 Конституції України зазначено: «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність». Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152 Конституції України). Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності, передбачено статтею 1175 Цивільного кодексу України.

Якщо особи зазнали шкоди від дії закону, визнаного неконституційним, вони можуть вимагати її відшкодування, зокрема, звернутися до суду з окремим позовом. Це загальний порядок. Разом із цим до осіб, які у судовому порядку оспорювали наявність/відсутність прав чи обов'язків, що ґрунтується на законі, визнаному згодом неконституційним, діє спеціальне правове регулювання. Захист їх прав від наслідків неконституційності застосованого до них закону можливий через перегляд справи за виключними обставинами.

Інший підхід до зазначеного питання, на що вже зверталася увага, робить інститут конституційної скарги неефективним. Skorиставшись своїм правом на оскарження конституційності застосованого щодо неї закону, особа прагне відновити саме свої права та законні інтереси. Коли Конституційний Суд України задовольняє конституційну скаргу, має бути механізм, що забезпечує реальне поновлення її порушених прав. Таким механізмом є перегляд справи за виключними обставинами.

Негативні наслідки порушення Конституції України не будуть адекватно усунені тільки констатацією невідповідності положень нормативного акта Основному Закону держави і не можуть бути виправлені в інший спосіб, окрім як за допомогою повторного судового провадження.

Держава має забезпечити ефективне поновлення прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд загальної юрисдикції, зважаючи

на рішення Конституційного Суду України, повинен переглянути судові рішення, яке ґрунтувалося на неконституційних положеннях закону, відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією України (або без застосування закону, який із Конституцією України не узгоджується), та на основі юридичної позиції Конституційного Суду України.

Такий підхід повністю узгоджується з принципом належного урядування. У справі «Лелас проти Хорватії» (заява № 55555/08) ЄСПЛ зазначив, що держава, чії органи влади не дотримувалися своїх власних внутрішніх правил та процедур, не повинна отримувати вигоду від своїх правопорушень та уникати виконання своїх обов'язків; ризик будь-якої помилки, зробленої органами державної влади, повинна нести держава, а помилки не повинні виправлятися за рахунок зацікавленої особи, особливо якщо при цьому немає жодного іншого приватного інтересу (пункт 74).

Перегляд судових рішень, які ухвалені на підставі положень закону, визнаних неконституційними, є одним із проявів «відповідальності» держави та відповідального публічного урядування. У такий спосіб держава виконує свій обов'язок поновити права, які вона сама й порушила, ухваливши акт, який став об'єктом судового конституційного контролю і визнаний неконституційним.

Кожне наступне рішення Конституційного Суду України, особливо у справах, що стосуються соціальних прав, матиме наслідком виникнення подібних ситуацій. Для прикладу, Рішенням Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII визнано неконституційними окремі положення Закону України «Про прокуратуру» щодо перерахунку пенсій колишніх працівників прокуратури. Наразі лише у провадженні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду перебуває понад 30 справ за заявами осіб про перегляд судових рішень за виключними обставинами у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України цього рішення (справи № 825/506/18, № 592/11201/16, № 698/435/16, № 357/13414/16 та інші). Ще більше справ перебуває в судах першої та апеляційної інстанції.

Окрім того, означена проблема є «міжюрисдикційною», адже всі процесуальні кодекси містять інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами внаслідок встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи. Натомість практика їх застосування відрізняється.

Ініціюючи розв'язання виключної правової проблеми, колегія суддів брала до уваги, що в ситуації, яка допускає множинне тлумачення, суд повинен застосовувати підхід, що забезпечує ефективний захист конституційних прав і свобод. Це, своєю чергою, потребує відступу від попередніх правових позицій суду касаційної інстанції (різних юрисдикцій).

Отже особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд

справи за виключними обставинами. Суд має керуватися конституційним принципом, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед тоді, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.

Саме тому держава має забезпечити для людини, яка зазнала конституційної несправедливості, ефективне поновлення її прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд, зважаючи на рішення Конституційного Суду України, матиме змогу переглянути справу відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією України, а отже, особі буде надана практична та ефективна можливість на здійснення справедливого судового розгляду. Тому попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції України й гарантує право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя.

---

**Yezerov A. Unconstitutionality of the law as a basis for review of court decisions in exceptional circumstances in administrative proceedings.** *The article proves that the review of court decisions delivered on the basis of provisions of the law declared unconstitutional is one of the manifestations of «responsibility» of the state and responsible public administration. In this way, the state fulfils its obligation to restore the rights that it has violated by adopting an act that has become subject to judicial constitutional control and has been declared unconstitutional.*

*The author argues that a person whose case has been resolved on the basis of an unconstitutional law (its specific provisions) must be able to obtain redress as a result of violation of his/her rights, and that is why he/she appeals for a case review in exceptional circumstances. The court should be guided by the constitutional principle whereby the state is accountable to a person for its activities, primarily when the rights have been violated due to the unconstitutional law.*

**Keywords:** *unconstitutionality of the law, review in exceptional circumstances, constitutional complaint.*