

Заявник також вимагав 76 137,61 євро на відшкодування витрат, пов’язаних із провадженням справи у Суді.

Суд повторює, що для того, щоб судові витрати були включені до компенсації відповідно до ст. 41, вони повинні бути фактично понесеними, необхідними для попередження порушення Конвенції чи отримання відшкодування за встановлене порушення Конвенції та обґрунтованими щодо розміру (див. рішення у справі “Нільсен Йонсен проти Норвегії” [ВП], № 23118/93, § 62, ECHR 1999-VIII). Суд вважає, що ці вимоги не дотримані у цій справі. Він доходить висновку, що адвокат заявника надто завищив час, який він витратив на підготовку справи. Не доведено, що всі судові витрати, які нібито відповідають понад 400 год ефективної роботи і становлять 76 137,61 євро, були понесені взагалі чи обґрунтовано понесені у зв’язку зі скаргами, поданими до Суду. Хоча зрозуміло, що заявник поніс певні витрати на адвоката при наданні зауважень Суду.

Беручи до уваги наявну інформацію та наведені вище критерії, Суд вважав за розумне присудити заявнику 1 500 євро на відшкодування судових витрат.

Правові позиції Верховного Суду

Адміністративна юрисдикція

ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ПОРУШЕНЕ ПРАВО”, “ОХОРОНЮВАНИЙ ЗАКОНОМ ІНТЕРЕС”, ЗА ЗАХИСТОМ ЯКИХ ОСОБА МОЖЕ ЗВЕРТАТИСЯ ДО СУДУ З ПОЗОВОМ ДО СУБ’ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ*

У травні 2017 р. О. звернувся до Вищого адміністративного суду України з позовом до Верховної Ради України, Президента України, у якому просив визнати протиправною бездіяльність Верховної Ради України, що полягає в її нереагуванні, як суб’єктом забезпечення національної безпеки України, на загрози національній безпеці України, а саме нереагування на:

- порушення народними депутатами України норм статей 8, 19, 75, 84, 91, 129¹ Конституції України;
- невиконання народними депутатами України рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі “Олександр Волков проти України” (заява № 21722/11);

* Витяг із постанови Великої Палати Верховного Суду від 4 грудня 2018 р. в адміністративній справі № 800/203/17, провадження № 11-863зай18, сформований Л. Сидоровою.

– невиконання народними депутатами України рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 7 липня 1998 р. № 11-рп/1998 під час прийняття Верховною Радою України 29 березня 2016 р., 23 березня та 13 квітня 2017 р. нормативно-правових актів.

Просив визнати протиправною бездіяльність Президента України у питанні забезпечення національної безпеки України щодо нереагування на загрози національній безпеці України, яка полягає у нереагуванні Президента України як гаранта додержання Конституції України і як суб’єкта забезпечення національної безпеки України на:

– порушення Верховною Радою України норм статей 75, 84, 91, 129¹ Конституції України, невиконання народними депутатами України судових рішень: рішення КСУ від 7 липня 1998 р. № 11-рп/1998, рішення ЄСПЛ у справі “Олександр Волков проти України” (заява № 21722/11) під час прийняття Верховною Радою України постанови “Про надання згоди на звільнення Президентом України В. з посади Генерального прокурора України” та під час прийняття Верховною Радою України інших нормативно-правових актів, що мали місце 29 березня 2016 р., 23 березня та 13 квітня 2017 р.

За змістом позовної заяви частина позовних вимог стосувалася оскарження дій Верховної Ради України та Президента України під час голосування за прийняття нормативно-правових актів, які мали місце 29 березня 2016 р., 23 березня та 13 квітня 2017 р.

О. вважав недопустимим, щоб народні депутати України голосували, окрім як за себе, також і за інших депутатів, які відсутні у сесійній залі під час голосування, їхніми ж картками (відсутніх депутатів). Позивач зазначив, що прийняття рішень та нормативно-правових актів у такий спосіб, із відвертим ігноруванням положень Конституції України, рішення КСУ від 7 липня 1998 р. № 11-рп/1998 та рішення ЄСПЛ у справі “Олександр Волков проти України”, свідчить про перевищення і зловживання депутатами своїми повноваженнями, а з урахуванням того, що правоохоронні органи не реагують на таке безчинство, вказані дії народних депутатів України становлять загрозу національній безпеці країни, що, власне, і зумовило його звернення до суду з цим позовом.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду ухвалою від 3 липня 2018 р. закрити провадження в частині позовних вимог про визнання протиправною бездіяльності Верховною Радою України щодо: нереагування як суб’єкта забезпечення національної безпеки України на загрози національній безпеці України; нереагування на порушення народними депутатами України норм статей 8, 19, 75, 84, 91, 129¹ Конституції України; нереагування на невиконання народними депутатами

України рішення ЄСПЛ у справі “Олександр Волков проти України” (заява № 21722/11); nereaguвання на невиконання народними депутатами України рішення КСУ від 7 липня 1998 р. № 11-рп/1998 під час прийняття Верховною Радою України 29 березня 2016 р., 23 березня та 13 квітня 2017 р. нормативно-правових актів; визнання бездіяльності Президента України протиправною у питанні забезпечення національної безпеки України щодо nereaguвання на загрози національній безпеці України, яка полягає у nereaguванні Президента України як гаранта додержання Конституції України, як суб’єкта забезпечення національної безпеки України на порушення Верховною Радою України норм статей 75, 84, 91, 129¹ Конституції України, у nereaguванні Президента України на невиконання народними депутатами України судових рішень: рішення КСУ № 11-рп/1998, рішення ЄСПЛ у справі “Олександр Волков проти України” (заява № 21722/11) під час прийняття Верховною Радою України інших нормативно-правових актів, що мали місце 29 березня 2016 р., 23 березня та 13 квітня 2017 р.

Суд дійшов висновку, що Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб’єктом владних повноважень управлінських функцій, і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів.

Суд зазначив, що за принципом поділу державної влади в Україні, закріпленому у ст. 6 Основного Закону, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах відповідно до законів України.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (ч. 5 ст. 83 Основного Закону).

Регламент Верховної Ради України встановлює порядок підготовки і проведення сесій, її засідань, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України (ч. 2 ст. 1).

Розділом IV Регламенту Верховної Ради України врегульовано питання законодавчої процедури, стадіями якої є: вияв законодавчої ініціативи, реєстрація законопроекту, прийняття закону, його підписання та оприлюднення.

Положеннями ст. 75 Конституції України встановлено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони; Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів (абзац 3 п. 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002).

Згідно зі ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Таким чином, внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них є різними формами реалізації права законодавчої ініціативи. Крім внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них, невід’ємною складовою реалізації права законодавчої ініціативи є розгляд законопроектів, інших проектів актів, пропозицій та поправок на пленарному засіданні Верховної Ради України, що включає обговорення та голосування щодо них. При цьому такі дії відповідача є дискреційними повноваженнями Верховної Ради України.

Крім того, КСУ у рішенні від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 зазначив, що відносини, які виникають між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень, є публічно-правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини та громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. КАС України регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб’єктом владних повноважень управлінських функцій і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів.

З огляду на зазначене, фізичні та юридичні особи не є безпосередніми учасниками публічно-правових відносин, які виникають під час здійснення Верховною Радою України законотворчої діяльності, а тому їй не можуть оскаржувати до суду той чи інший закон України, а також окремі стадії законотворчого процесу, здійснення яких віднесено до виключної компетенції Верховної Ради України.

У задоволенні решти позовних вимог О. (порушення Верховною Радою України норм статей 75, 84, 91, 129¹ Конституції України, невиконання народними депутатами України судових рішень (рішення КСУ від 7 липня 1998 р. № 11-рп/1998, рішення ЄСПЛ у справі “Олександр Волков проти України” (заява № 21722/11) під час прийняття Верховною Радою України постанови “Про надання згоди на звільнення Президентом України В. з посади Генерального прокурора України” та під час прий-

няття Верховною Радою України інших нормативно-правових актів, що мали місце 29 березня 2016 р., 23 березня та 13 квітня 2017 р.) Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду рішенням від 3 липня 2018 р. відмовив.

Приймаючи рішення про відмову у позові, суд дійшов висновку, що постанова Верховної Ради України “Про надання згоди на звільнення Президентом України В. з посади Генерального прокурора України” не створює безпосередньо для О. правових наслідків, оскільки позивач не обґрунтував існування реального негативного впливу на його конкретні права та (чи) інтереси від видання зазначеної постанови, а тому це унеможлиблює застосування обраного ним юрисдикційного способу захисту своїх прав при прийнятті Верховною Радою України зазначеної вище постанови.

Велика Палата Верховного Суду, залишаючи рішення без змін, у постанові від 4 грудня 2018 р., зазначила, що ЄСПЛ у п. 53 рішення від 8 квітня 2010 р. у справі “Меньшакова проти України” зазначив, що право на суд не є абсолютним і може підлягати легітимним обмеженням у випадку, коли доступ особи до суду обмежується або законом, або фактично таке обмеження не суперечить п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо воно не завдає шкоди самій суті права і має легітимну мету за умови забезпечення розумної пропорційності між використовуваними засобами та метою, яка має бути досягнута.

КСУ, вирішуючи питання, порушені в конституційному зверненні й конституційному поданні щодо тлумачення ч. 2 ст. 55 Основного Закону України, у рішенні від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 зазначив, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України). Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, установлених Конституцією і законами України, приймати рішення чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб’єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист (п. 4.1 мотивувальної частини вказаного рішення).

Відповідно до рішення КСУ від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 поняття “порушене право”, за захистом якого особа може звертатися до суду і яке вживається в низці законів України, має той самий зміст, що й поняття “охоронюваний законом інтерес”. Щодо останнього, то в цьому ж рішенні КСУ зазначив, що “поняття ‘охоронюваний законом інтерес’ означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб’єктивного пра-

ва; б) є самостійним об’єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальновизнаним принципам права; ґ) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та (або) нематеріальним благом; д) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб’єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним”.

Отже, обов’язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб’єктом владних повноважень цих прав на момент звернення до суду. Таке порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) індивідуально виражених прав чи інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.

Індивідуальний акт – це акт (рішення) суб’єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який (яке) стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк (п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України, в редакції Закону № 2147-VIII).

Конституцією України визначено, що Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України, водночас до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Тобто Верховна Рада України відповідно до Основного Закону, беручи участь у наданні згоди на звільнення Президентом України В. з посади Генерального прокурора України, реалізує свої конституційні повноваження і не здійснює стосовно позивача владних управлінських функцій, у зв’язку з чим не породжує для нього прав або обов’язків, які підлягали б захисту в порядку адміністративного судочинства.