

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.4:342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.1.3>

РИБАЧУК А.І.

**ПІДХОДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ЗАСТОСУВАННІ НОРМ
КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК НОРМ ПРЯМОЇ ДІЇ**

**APPROACHES OF ADMINISTRATIVE COURTS IN THE APPLICATION
OF THE STANDARDS OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE
AS A STANDARD OF DIRECT ACTION**

Актуальність статті полягає в тому, що застосування конституційних норм в судовій діяльності має першорядне значення для сторін процесу та для розвитку правозастосовної практики в цілому з метою досягнення верховенства права і розвитку права. Разом з тим, сучасний стан правопорядку свідчить про існування чималої кількості негативних перемінних, що впливають на прийняття рішення судів про необхідність застосування норм Конституції України як норм прямої дії. Стаття присвячена дослідженню підходів адміністративних судів у застосуванні норм Конституції України як норм прямої дії. Метою є розкриття прикладних аспектів застосування норм Конституції України адміністративними судами. Провідним методом виступив емпіричний метод наукових досліджень, емпіричною базою – понад 200 судових рішень. Проілюстровані колізії між адміністративною та конституційною юрисдикцією: якщо особою питання ставиться про незаконність вказаних актів – як правило йдеться про адміністративні спори, що мають розглядатися в порядку адміністративного судочинства. Нерідко фізична чи юридична особа звертається із адміністративним позовом про оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, зокрема: нормативно-правових актів, прийнятих ВРУ, КМУ або Президентом України – тобто підзаконних (п. 1, 11 та окремі положення інших пунктів ч. 1 ст. 19 КАС України). Адміністративний суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Але, вказуючи про незаконність підзаконних нормативно-правових актів особи, звертаючись до суду, одночасно можуть наводити певні аргументи і щодо їх неконституційності, чи неконституційності законів, на виконання яких прийняті оскаржувані нормативно-правові акти. Констатовано, що підзаконні нормативно-правові акти можуть ставати предметом судового контролю (адміністративне судочинство) і конституційного провадження, залежно від питань, заявлених особою і мотивування уповноваженого органу. Доведено, що основним критерієм розмежування видів судової юрисдикції є характер (юридичний зміст) спірних відносин. Продемонстровані найбільш поширені категорії справ, в яких відбувається застосування норм Конституції України як норм прямої дії.

Ключові слова: Конституція України, адміністративний суд, категорії справ, застосування, незаконність, неконституційність, колізія юрисдикцій.

© РИБАЧУК А.І. – суддя (Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду), аспірант (Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України)

The relevance of the article is that the application of constitutional norms in the judiciary is of paramount importance for the parties to the process and for the development of law enforcement practice in general in order to achieve the rule of law and the development of law. At the same time, the current state of law and order indicates the existence of a large number of negative variables that affect the decision of courts on the need to apply the Constitution of Ukraine as a rule of direct action. The article is devoted to the study of the approaches of administrative courts in the application of the norms of the Constitution of Ukraine as norms of direct action. The purpose of the article is to reveal the applied aspects of the application of the Constitution of Ukraine by administrative courts, as judicial practice is most widely represented in this jurisdiction. The leading method was the empirical method of scientific research, the empirical basis is more than 200 court decisions. Illustrated conflicts between administrative and constitutional jurisdiction. If a person is asked about the illegality of these acts – as a rule, these are administrative disputes that should be considered in administrative proceedings. Often a natural or legal person files an administrative lawsuit to appeal against decisions of the subject of power, in particular: regulations adopted by the Parliament, the Government or the President of Ukraine – ie bylaws (paragraphs 1, 11 and some other provisions of Part 1 of Article 19 CAS of Ukraine). The administrative court may declare a normative legal act illegal (illegal or inconsistent with a legal act of higher legal force) and invalid in whole or in part. However, pointing out the illegality of bylaws, individuals may apply to the court and at the same time make certain arguments about their unconstitutionality or unconstitutionality of the laws for the implementation of which the impugned regulations were adopted. It is stated that bylaws may become the subject of judicial control (administrative proceedings) and constitutional proceedings, depending on the issues raised by the person and the motivation of the authorized body. Therefore, the main criterion for distinguishing between types of judicial jurisdiction is the nature (legal content) of the disputed relationship. The most common categories of cases in which the norms of the Constitution of Ukraine are applied as norms of direct action are demonstrated.

Key words: *Constitution of Ukraine, administrative court, categories of cases, application, illegality, unconstitutionality, conflict of jurisdictions.*

Постановка проблеми. Застосування норм Конституції України як норм прямої дії у практичному аспекті може вважатися елементом принципу верховенства права. Тому суди під час застосування таких норм мають бути виваженими, поміркованими і усвідомлювати наслідки як конституціоналізації приписів законів, щодо яких є обґрунтовані (або ні) сумнівні учасників процесів, чи, власне, суду, так і певної їх дискваліфікації самим судом у разі висновку про необхідність застосування норм Конституції України. Адже, метою правосуддя є забезпечення верховенства права в широкому розумінні. На наш погляд, у буквальному розумінні – застосування конституційних норм в судовій діяльності має першорядне значення для сторін процесу та для розвитку правозастосовної практики в цілому з метою досягнення верховенства права і розвитку права. Разом з тим, сучасний стан правопорядку свідчить про існування чималої кількості негативних перемінних, що впливають на прийняття рішення судів про необхідність застосування норм Конституції України як норм прямої дії. Саме для формування напрямків подолання різних негативних явищ у процесі застосування норм Основного Закону України як норм прямої дії судами, здійснена спроба вивчити різні підходи адміністративних судів у цьому аспекті в межах цієї наукової статті.

Окремі аспекти заявленої проблематики були предметом наукових публікацій Бевзенка В. М., Берназюка Я. О., Константого О. В., Кравчука В. М., Пасенюка О. М., Пількова К. М., Різника С. В., Савчина В. М., Селіванова О. А. та ін. Утім, загальна увага у публікаціях авторів зводилася в основному до розкриття нюансів досліджуваної проблеми у конкретних справах або під кутом конституційного бачення розв'язання конкретного казусу, а загальні підходи в адміністративних судів з приводу застосування норм Конституції України як норм прямої дії не отримали належної наукової уваги. Також констатуємо відсутність монографічних праць галузевого чи міждисциплінарного характеру, присвячених теоретичним і практичним аспектам застосування норм Основного Закону України судами. У зв'язку наведеним визначаємо **мету** цієї наукової статті є розкриття прикладних аспектів застосування норм Конституції України адміністративними

судами, оскільки судова практика найбільш широко представлена в цій юрисдикції. Викладене обумовило використання провідного **наукового методу дослідження** – *емпіричного методу*. Це пояснюється тим, що саме практичні питання в діяльності судів та клопотання учасників процесів до суду з приводу підстав і порядку застосування норм Основного Закону України, висувають на перший план ті проблеми, які потребують негайного наукового дослідження. Авторські висновки ґрунтуються на опрацюванні понад 200 судових рішень (рішень, постанов, ухвал) адміністративних судів, в яких безпосередньо чи опосередковано було застосовано норми Конституції України. Також іншими науковими методами виступили *формально-логічний, герменевтичний та діалектичний* методи.

Виклад основної частини дослідження. Розпочнемо із короткої ілюстрації низки факторів, що мають істотне значення для розкриття підходів адміністративних судів стосовно необхідності застосування норм Конституції України: 1) особливість предметної і інстанційної адміністративної юрисдикції, обумовленої специфікою адміністративного спору; 2) ідея і завдання адміністративної юрисдикції та ключові відмінності між нею та конституційною юрисдикцією; 3) головні категорії справ (блоки рішень), в яких поширеним є застосування норм Конституції України.

1. Значення адміністративної юстиції для застосування норм Конституції України як норм прямої дії

М. В. Савчин, розмірковуючи над забезпеченням верховенства конституції у контексті верховенства права [24, с. 74], виокремлює адміністративне право як ідею правового регулювання, конкретизацію принципів права й наголошує, що якщо конституційне право визначає засади правового регулювання, то адміністративне право визначає інтенсивність та напрями правового регулювання [28]. Це пов'язано із особливостями структури норми права, регулятивний вплив якої спрямований на майбутнє, а тому при прийнятті законів законодавець не володіє і не може володіти всією повнотою інформації, за яких обставин буде застосовуватися закон. Тому має залишатися певний простір для розсуду органам виконавчої влади та судової влади конкретизувати та деталізувати положення закону відповідно до засад пропорційності та поваги до прав людини. Основним критерієм розсуду є основні цілі закону та якомога ефективний режим сприяння у здійсненні прав і свобод людини [24, с. 28, 74].

Така конкретизація найбільш яскраво проявляється в адміністративній юстиції. Загалом в сучасній юридичній літературі домінує точка зору, що в правовій державі, невід'ємним атрибутом якої є адміністративна юстиція, права і свободи особи є свого роду обмеженнями, кордонами державної влади, межею її втручання в громадянське суспільство, приватне життя [6, с. 46].

В. М. Бевзенком виокремлюються критерії адміністративної юрисдикції: 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини; 2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством; 3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень; 4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування; 5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини) [2, с. 145].

Отже, адміністративна юрисдикція є окремою, особливою сферою правосуддя, яка покликане захищати людину від свавілля держави. Тому конституційна підстава для існування адміністративних судів і визначення їх конституційної функції є надзвичайно важливими [8, с. 46].

О. В. Констатний у цьому аспекті (особливо у період до впровадження інституту конституційної скарги) вказував про важливість адміністративної юстиції. На його погляд, «національна модель адміністративного судочинства виходить, на відміну від німецької та австрійської, із забезпечення як власне «суб'єктивних публічних прав» (в широкому розумінні прав, визначених в поточних законах і в підзаконних правових актах у сферах діяльності публічної адміністрації), так і основних прав та свобод особи (встановлених на конституційно-правовому рівні). Такий широкий підхід до врегулювання об'єкта забезпечення адміністративним судочинством обумовлюється значною мірою відсутністю в Україні інституту конституційної скарги (можливості громадян безпосередньо звертатися до КСУ для захисту своїх конституційних прав і свобод), а також тим, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні є судом «норми права», а не судом «факту» [25, с. 10–23]. Тобто обставини порушення певних суб'єктивних прав КСУ не встановлюються, а лише перевіряються на предмет конституційності відповідні норми законів, правових актів Президента, Кабінету Міністрів» [5, с. 96]. Таким чином, загальна ідея створення адміністративної юстиції полягала у створенні самостійного окремого механізму надання громадянам

можливості реалізувати своє право на оскарження дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб [1, с. 7].

Торкнувшись питання правової передумови та значення адміністративної юстиції, коротко наведемо традиційне уявлення в доктрині щодо адміністративного позову – під ним зазвичай розуміється процесуальний засіб ініціювання судового провадження щодо захисту порушених прав фізичних і юридичних осіб в межах сфери публічно-правових відносин, в діяльності уповноважених на реалізацію владних управлінських функцій суб'єктів згідно з нормами та приписами КАС України [5, с. 182]. На сьогодні чинний КАС України не містить визначення поняття адміністративного позову, у зв'язку з чим О. Г. Костроміна, Г. О. Бабенко, наприклад, враховуючи матеріально-правовий та процесуально-правовий аспекти позову, визначають адміністративний позов як матеріально-правову вимогу позивача про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, звернену до адміністративного суду [7, с. 28, 30].

Також нагадаємо, що адміністративна предметна юрисдикція – це компетенція судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів за правилами адміністративного судочинства. Загальновизнано, що основу предметної юрисдикції адміністративних судів з розгляду публічно-правових спорів покладено: 1) предмет спору; 2) суб'єктний склад спірних правовідносин; 3) характер спору [3, с. 6]. ВС сформовано правову позицію, за якою «під час визначення предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин» (п. 19, 20 постанови КАС ВС від 23 січня 2020 року у справі № 260/214/19 [19]). Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи, що віднесені до юрисдикції КСУ. Тому, наведення традиційних визначень предметної адміністративної юрисдикції та адміністративного позову має значення для подальшого вивчення меж адміністративної та конституційної юрисдикцій, оскільки в кожній з них предметом перегляду виступають нормативно-правові акти і застосовуються норми Конституції України як норми прямої дії.

2. Щодо меж адміністративної та конституційної юрисдикцій

М. І. Мельник та С. В. Різник наголошують, що виключна юрисдикційна юрисдикція КСУ, хоча й має дуже конкретні межі, в жодній мірі не позбавляє інші суди їх обов'язку застосовувати чинний закон при розгляді справи тільки в тому випадку, якщо він не суперечить Конституції. Як не дивно, але це, на перший погляд, очевидне твердження важко втілюється на практиці, незважаючи на те, що питання конституційності закону чи іншого нормативного акта в умовах подальшої демократизації України закономірно все частіше постає перед судами при розгляді цивільних, кримінальних, адміністративних та інших категорій судових справ. Очевидно, зауважують вчені, що і надалі максимально коректне та ефективне застосування компетенційного інструментарію судами загальної юрисдикції при застосуванні ними Конституції України набуватиме все більшого значення [9, с. 152–153]. Тому питання конституційної компетенції адміністративних судів та КСУ потребує детального вивчення з метою формування належних засад для застосування норм Конституції як основного підґрунтя для ухвалення рішень адміністративними судами.

О. М. Пасенюк, ставлячи питання про ефективність механізму правового захисту прав осіб в порядку адміністративного судочинства [10, с. 39], констатує, що традиційно предмети конституційного й адміністративного права частково перетинаються у відносинах організації та функціонування публічної адміністрації. За результатами аналізу судової практики ВАС України (у 2016 році – до запровадження інституту конституційної скарги – А.Р.) О. М. Пасенюк робить висновок, що питання розмежування зазначених двох видів юрисдикції, на жаль, не отримало задовільного вирішення. Особливо гостро це вимагає вирішення у справах за позовами громадян до: 1) Верховної Ради України з приводу порушення нею законодавчих процедур, установлених Регламентом Верховної Ради України або Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 2) Верховної Ради України з приводу її бездіяльності, яка проявилася у неприйнятті певного закону (у тому числі й тих законів, до прийняття яких спонукав Конституційний Суд України у своїх рішеннях); 3) Верховної Ради України з приводу ненадання громадянину доступу до тексту законопроекту та можливості внести свої пропозиції щодо нього; 4) комітетів Верховної Ради України з приводу недопуску громадян на їх засідання, призначені для розгляду законопроектів; 5) народних депутатів, комітетів Верховної Ради України, Президента України з приводу неналежного розгляду ними пропозицій громадян, у тому

числі законодавчих ініціатив громадян; 6) Президента України з приводу його дій із підписання міжнародного договору від імені України [10, с. 39].

З моменту впровадження в нашій державі інституту конституційної скарги, ситуація з колізією юрисдикцій, на жаль, не отримала правової визначеності і в окремих випадках посилилася. Насамперед, йдеться про повноваження КСУ щодо вирішення питань про відповідність Конституції України окремих підзаконно-нормативних актів України, зміст яких також може містити елементи незаконності таких актів.

Нагадаємо, що якщо питання ставиться про незаконність вказаних актів – як правило йдеться про адміністративні спори, що мають розглядатися в порядку адміністративного судочинства. При цьому, процесуальні кодекси, зокрема КАС України, допускає можливість звернення фізичної особи як учасника процесу, після завершення судових процесів, тобто вичерпання національних засобів юридичного захисту в її спорі, звернутися до КСУ. Така конституційна гарантія закріплена ч. 4 ст. 55 та ст. 1511 Конституції України – якщо особа вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справ **закон** (виділено нами – *А. Р.*) України суперечить Конституції України, шляхом реалізації інцидентного конституційного контролю. Стосовно фізичних осіб та юридичних осіб приватного права – це єдино можливий конституційно і процесуально регламентований порядок захистити свої основні (конституційні) права і свободи, захист яких здійснюється в порядку адміністративного судочинства і є тривалим в часі.

Однак нерідко фізична чи юридична особа звертається із адміністративним позовом про оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, зокрема: нормативно-правових актів, прийнятих ВРУ, КМУ або Президентом України – тобто підзаконних (п. 1, 11 та окремі положення інших пунктів ч. 1 ст. 19 КАС України). Особа ставить питання про незаконність вказаних нормативно-правових актів, у зв'язку з чим узагальнено можна зазначити, що в таких випадках в адміністративному судочинстві також наявний елемент «вертикального» процесу: суд досліджує природу підзаконних нормативно-правових актів на предмет відповідності (законності) їх приписам законів як первинних щодо підзаконних нормативно-правових актів, які в свою чергу прийняті на уточнення приписів законів. Адміністративний суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду (ст. ст. 264-266 КАС України). Але, вказуючи про незаконність підзаконних нормативно-правових актів особи, звертаючись до суду, одночасно можуть наводити певні аргументи і на їх неконституційність, чи неконституційність законів, на виконання яких прийняті оскаржувані нормативно-правові акти.

Тут слід нагадати повноваження КСУ, до яких серед іншого належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) ... інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 1 ст. 150 Конституції України).

Тобто питання, що розглядаються адміністративними судами та КСУ частково співпадають й перетинаються у процесі формування правової позиції, оскільки на практиці, як справедливо зауважує С. В. Різник, можуть виникати наступні три ситуації, що потребують творчих конституційно-правових вирішень: 1) підзаконний акт суперечить конституційному закону; 2) конституційний підзаконний акт суперечить неконституційному закону; 3) підзаконний акт відповідає неконституційному закону [23, с. 316].

Викладене потребує надання додаткових аргументів щодо розмежування адміністративної та конституційної юрисдикції в питаннях нормоконтролю, які стануть у подальшому належним базисом для формування правил застосування норм Конституції України адміністративними судами, оскільки підходи в їх діяльності мають свою специфіку, на відміну від загальних судів та судів господарської юрисдикції. Наприклад, якщо розглядати учасників адміністративного процесу та осіб, компетентних звертатися до КСУ, то за суб'єктивним складом начебто і не вбачається колізій між юрисдикціями. Питання, передбачені п. 1 ст. 150 Конституції України розглядаються за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; ВС; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також фізичними особами й юридичними особами приватного права (ст. 56 Закону № 2136-VIII). Останні уповноважені звертатися після вичерпання всіх інших засобів юридичного захисту. Порядок звернення фізичних і юридичних осіб є тривалим у часі, прискорити його може, зокрема Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

відповідно до ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [22] із змісту якої випливає можливість звернення до КСУ із конституційним поданням з тотожного питання але вже шляхом абстрактного конституційного контролю.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти можуть ставати предметом судового контролю (адміністративне судочинство) і конституційного провадження, залежно від питань, заявлених особою і мотивування уповноваженого органу. Так, ще у перші роки своєї діяльності КСУ зробив висновок, що «перевірка законності постанов Кабінету Міністрів України і Національного банку України не належить до компетенції Конституційного Суду України» (реч. 2, 3, абз. 2 п. 3 мотив. частини ухвали КСУ від 27 січня 2000 року № 13-у/2000 [26]. ВС також сформував низку правових позицій щодо розмежування адміністративної та конституційної юрисдикцій, зокрема щодо рішень чи бездіяльності ВРУ, повноважень Президента України, та інших питань, що перебувають у політичній сфері.

Так, у постанові від 14 квітня 2021 року у справі № 800/400/16 ВП ВС дійшла висновку, що «в порядку адміністративного судочинства до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть оскаржуватися лише ті акти, дії чи бездіяльність ВРУ, які прийнято/вчинено/допущено у правовідносинах, в яких цей орган реалізовує свої владні повноваження, до яких не відносяться законотворча діяльність ВРУ, а також випадки, коли її акти підлягають перевірці на відповідність Конституції України (конституційність) Конституційним Судом України. Невідповідність актів ВРУ нормам Конституції України може бути підставою для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо їх неконституційності, що вказує на неможливість розгляду таких справ у порядку адміністративного судочинства» [12]. Аналогічні позиції до і після наведеної були висловлені ВС у постановах та ухвалах від 16 грудня 2020 року у справі № 9901/276/20; від 22 березня 2018 року у справі № 800/559/17; від 03 квітня 2018 року у справі № 9901/152/18; від 30 травня 2018 року у справі № 9901/497/18 від 13 березня 2019 року; від 29 листопада 2021 року у справі № 9901/947/18, від 29 листопада 2021 року, у справі №9901/487/21 тощо.

В іншій справі ВС наголосив, що «Згідно з положеннями Конституції України та КАС України щодо компетенції адміністративного суду останній не може підняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу державної влади. Суд не втручається та не може втручатися у конституційну дискрецію (вільний розсуд) відповідача, підняти його і перебирати на себе повноваження, надані йому Конституцією України. Суд зауважує, що у порядку адміністративного судочинства до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть бути оскаржені тільки ті правові акти, дії чи бездіяльність, зокрема, Президента України, які прийнято (вчинено) у правовідносинах, у яких Президент України реалізовує свої владні (управлінські) функції» [20].

Останнім рішенням, яке ми наведемо в межах цієї статті є рішення ВС щодо розмежування законотворчих функцій та владних управлінських. ВС зробив висновок, що: «здійснюючи законотворчу діяльність, ВРУ не виконує владних управлінських функцій, які можуть бути предметом оскарження. 42. У мотивувальній частині Рішення від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 Конституційний Суд України указав, що за змістом положень статей 85, 91 Конституції України ВРУ приймає закони, постанови та інші правові акти. Вони є юридичною формою реалізації повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні та відповідно до частини другої статті 147, частини першої статті 150 Конституції України є об'єктом судового конституційного контролю. 43. Ураховуючи викладене, Велика Палата Верховного Суду вважає правильним висновок Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду про те, що позовні вимоги про визнання протиправною бездіяльності ВРУ стосуються законотворчої діяльності відповідача, під час здійснення якої ВРУ не реалізовує публічно-владних управлінських функцій, відтак предмет позову не підпадає під контроль суду адміністративної юрисдикції» [13].

Проілюстровані рішення найвищого суду дають підстави вважати, що основним критерієм розмежування видів судової юрисдикції є характер (юридичний зміст) спірних відносин. Слід погодитись із позицією О. М. Пасенюка, що предметом конституційної юрисдикції є діяльність вищих органів держави щодо обрання із кількох політичних альтернатив одного варіанта, який і закріплюється у формі закону чи підзаконного (загального чи індивідуального) акта. Правові межі цього вибору за загальним правилом установлені Конституцією України (якщо не брати до уваги міжнародні договори). Завдання КСУ, власне, у тому й полягає, щоб контролювати, чи не виходить політичний розсуд вищих органів влади за межі приписів Конституції України. Предметом адміністративної юрисдикції є діяльність публічної адміністрації, тобто корпусу політично нейтральних службовців, які за допомогою фінансових, організаційних та інших ресурсів

держави з метою вирішення певних загальносуспільних проблем владно впливають на поведінку окремих приватних осіб чи їх груп. Хоча адміністративний розсуд окремих службовців (передусім міністрів) і містить елементи політичної лояльності, проте ці елементи обмежені «стратегічним» політичним рішенням, закріпленим у законі. Таким чином, специфіка адміністративних судів полягає у контролі за тим, щоб цілі та засоби публічної адміністрації відповідали законові та не порушували права приватних осіб [10, с. 39–40].

3. Категорії справ, в яких найчастіше відбувається застосування норм Конституції України, або, навпаки їх незастосування із мотивуванням адміністративного суду чому ні¹

1. Справи, що виникають із відносин публічної служби, зокрема:

а) *щодо звільнення з публічної служби, зокрема про визнання протиправним та скасування наказу, поновлення на посаді державних службовців категорії «А».* У таких справах суди зазвичай вдавалися до застосування норм Конституції України як при її прямому застосуванні, так і навпаки, коли наводили мотивування, чому застосовували приписи законів. Цікавим видається таке рішення, в якому фізична особа звернулася до КМУ, Міністерства аграрної політики та продовольства України про визнання протиправним та скасування розпорядження і наказу, поновлення на посаді Шостий апеляційний адміністративний суд дійшов висновку, що «...Визначення окремої категорії осіб, до яких може бути застосовано положення статті 87-1 Закону України «Про державну службу» як підстави для звільнення є грубим порушенням базового принципу державної служби, який має полягати у забезпеченні рівного доступу до державної служби – забороні всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження. На думку колегії суддів, встановлення різниці в правовому регулюванні повинно ґрунтуватися на принципі пропорційності, який, в свою чергу, забезпечує реалізацію принципу верховенства права. Інакше кажучи, з точки зору принципу пропорційності, відповідний закон повинен переслідувати легітимну мету та бути необхідним у демократичному суспільстві. Також, застосоване обмеження має бути співмірним з метою, яку прагне досягнути законодавець, запроваджуючи його. Апеляційний суд доходить до висновку щодо наявності підстав для зміни мотивувальної частини рішення суду першої інстанції, оскільки до позивача були застосовані норми статті 87-1 Закону України № 889-VIII від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», які не відповідають Конституції України. Звільнення позивача на підставі положень статті 87-1 є протиправним, порушує принципи верховенства права, допускає дискримінацію та безпідставну зворотню дію закону в часі. В даному випадку наявні підстави для звернення до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності статті 87-1 Закону України № 889-VIII від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», в редакції, яка діє з 25 вересня 2019 року, а також підстави для застосування до позивача норми статті 38 Конституції України як норми прямої дії, яка вказує, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [21]. За підсумками розгляду вказаний суд звернувся ухвалою до ВС про необхідність звернення до КСУ із розглядуваного питання [27], перегляд справи триває;

б) *щодо проходження служби з питань стягнення недоплатеної суми суддівської винагороди / визнання протиправними дій територіального управління Державної судової адміністрації провести нарахування суддівської винагороди / зобов'язати відповідача нарахувати та виплатити недонараховану суддівську винагороду судді тощо за конкретно визначений період часу / починаючи з конкретно визначеного періоду без обмеження кінцевим терміном.*

Таких рішень судів різних інстанцій, ухвалених по суті спору у Єдиному державному реєстрі судових рішень вже понад сотню, всі вони стосуються виплати недонарахованої суддівської винагороди. З метою економії дослідницького матеріалу, зазначимо, що за результатами вивчення цих рішень, можна зробити висновок, що суди першої інстанції частково задовольняли позови (за виключенням встановлення судового контролю про виконання рішення); суди апеляційної інстанції – навпаки, відмовляли і задовольняли апеляційні скарги територіальних управлінь державної судової адміністрації.

КАС ВС, сформовано низку висновків, якими рішення I та II інстанцій скасовано, а справи в частині позовних вимог передавались на новий розгляд до суду першої інстанції у зв'язку з необхідністю правильного визначення відповідача, а також наявність підстав про закриття

¹ До уваги бралися рішення адміністративних судів усіх інстанцій, а не тільки рішення ВС.

касаційного провадження [14]. При цьому мотивувальна частина постанов КАС ВС [15; 16; 17 містить посилання на норми Конституції України (ст. 8, 19, 130 та сукупність рішень КСУ) у блоці «IV. Джерела права й акти їх застосування». Тобто норми Конституції України виступають належним первинним підґрунтям для формування позиції суду у справах. Безпосередньо у блоці «VI. Висновок Верховного Суду», зокрема у справі №340/1916/20 «ВС у постанові від 03 березня 2020 року висловив правову позицію з приводу застосування положень ст. 135 Закону № 1402-VIII при виплаті суддівської винагороди (у період з 18 квітня 2020 року по 28 серпня 2020 року), усуваючи таким чином правову колізію, яка виникла у зв'язку із набранням чинності положеннями Закону № 553-IX, яким Закон № 294-IX було доповнено статтею 29. <...> Для спірних правовідносин спеціальними є норми ст. 135 Закону № 1402-VIII, які попри те, що в часі цей закон прийнятий раніше, мають пріоритет стосовно пізніших положень Закону № 294-IX (у редакції Закону № 553-IX). Ще раз підкреслимо, що Основний Закон України має найвищу юридичну силу, тож «спеціальність» Закону № 1402-VIII, зокрема його статті 135, що спирається передусім на конституційні положення частини другої статті 130 і є своєрідним її «продовженням», у цьому випадку безпеліційно долає доктринальний принцип подолання колізії правових норм, за яким наступний закон з того самого питання скасовує дію попереднього (попередніх) (п. 58)» [18]. Отже, остаточно правової позиції ВС у питаннях застосування норм Конституції України щодо виплати розміру суддівської винагороди поки що не сформулював.

в) *проведення очищення влади (люстрації)* (задоволені частково, із застосуванням норм Конституції України). Важливим видається посилання на такі рішення при дослідженні обов'язків суду перевірити норму закону та іншого нормативно-правового акта на предмет її відповідності Конституції України під час судового правозастосування;

г) *звільнення з публічної служби, зокрема про визнання протиправним та скасування наказу, поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу працівників прокуратури* (зазвичай задоволені частково із застосуванням норм Конституції України). Однак, наприклад у постанові у справі № 640/24954/19 від 12 серпня 2020 року, суд опосередковано вказав на можливість застосування норм Конституції України та умови такого застосування: «...Колегія суддів приходить до висновку про те, що у випадку визнання Конституційним Судом України неконституційними норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», яким передбачена юридична відповідальність невиконання вимог щодо подання заяви про намір пройти атестацію, буде мати місце скасування юридичної відповідальності, що в силу положень частини 1 статті 58 Конституції України дасть суду можливість застосувати таке рішення до спірних правовідносин» [21].

2. Справи щодо реєстрації актів цивільного стану, зокрема справо про зобов'язання КМУ вчинити дії – забезпечити можливість оформлення паспорта громадянина України у формі книжечки. Житомирський окружний адміністративний суд звернувся до Верховного Суду з поданням про розгляд цієї справи Верховним Судом як зразкової. Рішенням КАС ВС від 26 березня 2018 року в задоволенні позову позивачу відмовлено. Не погодившись із таким судовим рішенням з підстави порушення судом першої інстанції норм матеріального та процесуального права, 25 квітня 2018 року позивач подала апеляційну скаргу, у якій просила скасувати рішення суду першої інстанції та ухвалити нове, яким задовольнити її позовні вимоги в повному обсязі. ВП ВС скасувала рішення КАС ВС і прийняла нове про часткове задоволення позову із безпосереднім застосуванням ст. 8, 3, 22, 32 Конституції України як норм прямої дії [11].

3. Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, соціального захисту та зайнятості інвалідів; соціальних послуг, у тому числі:

а) про визнання дій протиправними та стягнення недоплаченої щорічної одноразової грошової допомоги;

б) щодо призначення, перерахунку та здійснення страхових виплат у сфері відповідних видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, з них загальнообов'язкового державного соціального страхування (про визнання бездіяльності Фонду соціального страхування України протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; ... зобов'язання здійснити нарахування та виплату страхових виплат);

в) ... з них загальнообов'язкового державного пенсійного страхування про зобов'язання Пенсійного фонду України вчинити певні дії;

г) ... з них громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи до управління Пенсійного Фонду України про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії (перерахунок пенсії);

д) ... з них загальнообов'язкового державного пенсійного страхування про зобов'язання Пенсійного фонду України вчинити певні дії, зокрема про поновлення виплати раніше призначеної пенсії громадянину України, який постійно мешкає за кордоном;

е) ... про призначення пенсії по інвалідності (та інших категорії пенсіонерів) та зобов'язання відповідача (Пенсійний фонд) здійснювати виплату без обмежень;

е) ... про призначення пенсії прокурора та зобов'язання відповідача (Пенсійний фонд) здійснювати виплату без обмежень.

4. Справи з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, зокрема щодо збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших зборів (про визнання протиправними вимоги ДФС про сплату боргу (недоїмки) внеску на конкретні суми). Спільним підходом судів у рішеннях п. 3 та п. 4 є **переважне застосування адміністративними судами приписів законів, а не норм Конституції України**, незважаючи на аргументи сторін про суперечність законів Конституції України і клопотання звернутися до ВС із питанням про внесення відповідного подання до КСУ.

5. Вибірчі спори. Політичні права – це визнані світовим співтовариством блага, яких може домогатися особистість від держави для забезпечення своєї участі в державному і громадському житті. До них належать право на громадянство, право брати участь у виборах та бути обраним, право на об'єднання, право на проведення мирних зібрань тощо [4, с. 53–54]. Політичні права, зокрема право брати участь у виборах належать до першого покоління прав людини, у зв'язку з чим можна наголосити, що важливість ролі інституту виборів в демократичній державі не викликає сумнівів. Адже в умовах демократії вибори – це реальний механізм формування органів влади. Однак як показує історія розвитку всіх держав, в тому числі, демократичних, вибори неможливі без спорів. Спірні ситуації можуть виникнути на етапі підготовки і проведення виборів, встановлення та офіційного оголошення (офіційного оприлюднення) їх результатів. Розгляд і вирішення спорів щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму віднесено до предметної юрисдикції адміністративних судів (п. 6 ч. 1 ст. 19 КАС України), а особливості провадження в таких справах, передбачені нормами ст. ст. 268–279 КАС України.

6. Різні категорії справ, в рішеннях яких (постанови та ухвали) було заявлене клопотання сторони не застосовувати закон як такий, що суперечить Конституції України, і процесуальна реакція судів на таке клопотання.

Отже, вивчення наведених блоків рішень, а також інших численних судових рішень, дають підстави вважати, що норми Конституції України завжди виступали основним підґрунтям для ухвалення рішення як при безпосередньому, так і опосередкованому їх застосуванні. Важливим видається юридична техніка використання норм Конституції: так, у постановках ВС, норми Конституції як правило наводились у блоці «Джерела права й акти їх застосування», а власне висновок суду формувався як побудова норми права, інколи навіть без посилання на конкретні приписи нормативно-правових актів будь-якого рівня. Разом з тим, текстально у мотивувальній частині постановок ВС норми Конституції України зазначались першими, що дає підстави говорити про опосередковане їх застосування. Крім того, норми Конституції України застосовувались разом із практикою ЄСПЛ. Зазначимо, що для того, щоб адміністративний суд належним чином дійшов висновку про потребу у застосуванні норм Конституції України як норм прямої дії, необхідне забезпечення належної правової процедури, яка виступатиме базовою конституційною гарантією захисту суб'єктивного права кожного. У межах належної правової процедури відбувається судове правозастосування, головною підстадою якого є судове тлумачення. Саме в межах цього тлумачення суд, здійснюючи юридичну кваліфікацію спірних відносин (залежно від інстанції розгляду чи перегляду справи), доходить висновку про застосовність норм конкретного нормативного акта в механізмі захисту порушених прав фізичних і юридичних осіб в межах сфери публічно-правових відносин, в діяльності уповноважених на реалізацію владних управлінських функцій суб'єктів в порядку приписів КАС України.

Висновки. Судова практика про застосування норм Конституції України найбільш широко представлена в адміністративній юрисдикції, у зв'язку з чим емпіричний метод наукових досліджень використано як провідний. Це пояснюється тим, що саме практичні питання в діяльності судів та клопотання учасників процесів до суду, висувають на перший план проблеми, які потребують наукового дослідження.

Констатовано існування колізій між адміністративною та конституційною юрисдикцією, яка, з моменту впровадження в Україні інституту конституційної скарги, на жаль, не отримала правової визначеності і в окремих випадках посилилася. Зокрема в частині повноважень КСУ

щодо вирішення питань про відповідність Конституції України окремих підзаконно-нормативних актів України, зміст яких також може містити елементи незаконності таких актів.

Якщо питання ставиться про незаконність вказаних актів – як правило йдеться про адміністративні спори, що мають розглядатися в порядку адміністративного судочинства. При цьому, процесуальні кодекси, зокрема КАС України, допускає можливість звернення фізичної особи як учасника процесу, після завершення судових процесів, тобто вичерпання національних засобів юридичного захисту в її спорі, звернутися до КСУ. Така конституційна гарантія закріплена ч. 4 ст. 55 та ст. 151¹ Конституції України – якщо особа вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справ **закон** України суперечить Конституції України, шляхом реалізації інцидентного конституційного контролю. Стосовно фізичних осіб та юридичних осіб приватного права – це єдино можливий конституційно і процесуально регламентований порядок захистити свої основні (конституційні) права і свободи, захист яких здійснюється в порядку адміністративного судочинства і є тривалим в часі. Однак нерідко фізична чи юридична особа звертається із адміністративним позовом про оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, зокрема: нормативно-правових актів, прийнятих ВРУ, КМУ або Президентом України – тобто підзаконних (п. 1, 11 та окремі положення інших пунктів ч. 1 ст. 19 КАС України). Особа ставить питання про незаконність вказаних нормативно-правових актів, у зв'язку з чим узагальнено можна зазначити, що в таких випадках в адміністративному судочинстві також наявний елемент «вертикального» процесу: суд досліджує природу підзаконних нормативно-правових актів на предмет відповідності (законності) їх приписам законів як первинних щодо підзаконних нормативно-правових актів, які в свою чергу прийняті на уточнення приписів законів.

Адміністративний суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду (ст. ст. 264-266 КАС України). Але, вказуючи про незаконність підзаконних нормативно-правових актів особи, звертаючись до суду, одночасно можуть наводити певні аргументи і щодо їх неконституційності, чи неконституційності законів, на виконання яких прийняті оскаржувані нормативно-правові акти.

Констатовано, що підзаконні нормативно-правові акти можуть ставати предметом судового контролю (адміністративне судочинство) і конституційного провадження, залежно від питань, заявлених особою і мотивування уповноваженого органу. Тому основним критерієм розмежування видів судової юрисдикції є характер (юридичний зміст) спірних відносин.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді. За загальною редакцією О.М. Пасенюка. К.: Істина, 2007. 608 с.
2. Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції. *Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні права та їх захист адміністративним судом»* (м. Київ, 4 вересня 2020 року). Київ: 2020. 424 с.
3. Васильєв С.В. Звернення до суду: алгоритм процесуальних дій (адміністративна юрисдикція) : навчальний посібник. Київ, Алерта, 2021. 342 с.
4. Загальна теорія права: Підручник. За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
5. Константи́й О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міністерство освіти і науки України; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Харків. 2015. 415 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/d_Konstantii.pdf.
6. Константи́й О.В. Адміністративна юстиція як атрибут демократичної правової держави. Підприємство, господарство і право. 2003. № 4. С. 46–48.
7. Костроміна О.Г., Бабенко Г.О. Інститут адміністративного позову: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 28–34.
8. Кравчук В.М. Адміністративна юстиція в контексті конституційної реформи. *Право України*. 2016. № 2. С. 45–49.
9. Мельник М., Різник С. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя. *Вісник Конституційного Суду України*. № 4–5/2016. С. 156.
10. Пасенюк О.М. Розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій. *Право України*. 2016. № 2. С. 38–44.

11. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18) від 19 вересня 2018 року, провадження № 11-460зai18.
12. Постанова Великої палати Верховного Суду від 14 квітня 2021 року у справі № 800/400/16, провадження № 11-46зai21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96503143>.
13. Постанова Великої палати Верховного Суду від 22 вересня 2021 року у справі № 9901/144/21, провадження № 11-211зai21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100359349>.
14. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 11 лютого 2021 року у справі № 120/2112/19-а, адміністративне провадження № К/9901/18384/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94840213>.
15. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 22 грудня 2021 року у справі № 160/11978/20, адміністративне провадження № К/9901/16503/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102127350>.
16. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 22 липня 2021 року у справі № 260/3598/20, адміністративне провадження № К/9901/17129/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98493806>.
17. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 05 серпня 2021 року, у справі № 160/6089/20, адміністративне провадження № К/9901/13434/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98799553>.
18. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 22 липня 2021 року у справі № 260/3598/20, адміністративне провадження № К/9901/17129/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98493806>.
19. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23 січня 2020 року у справі №260/214/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87129222>.
20. Постанова Касаційного адміністративного Суду Верховного Суду від 05 листопада 2021 року у справі №9901/382/21, провадження № П/9901/382/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100856821>.
21. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 640/20564/19 від 30 вересня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91989219>.
22. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1998, № 20, ст. 99.
23. Різник С. В. конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні. Дис....докт.юрид.наук. К. 2021. 488 с.
24. Савчин М.В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Ужгород: РІК-У, 2018. 440 с.
25. Селіванов А.О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. К.: Ін Юре, 2008. 120 с.
26. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України щодо офіційного тлумачення положень пункту 3 статті 39 Закону України „Про власність“ від 27 січня 2000 року № 13-у/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013u710-00#Text>.
27. Ухвала Шостого апеляційного суду у справі № 640/20564/19 від 30 вересня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91989221>.
28. Шмідт-Ассманн, Ебергардт. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. 2-е вид., перероблене і доповнене. Київ: «К.І.С.», 2009. 552 с.