

---

## Л. ЛЕТНЯНЧИН

доцент кафедри конституційного права  
України Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого,  
кандидат юридичних наук



УДК 342+347.998.85

# Конституціоналізація адміністративного процесуального права: проблеми теорії та практики

У статті проблеми втілення конституційних принципів верховенства права, прямої дії норм Конституції України, судового захисту прав і свобод та ін. розкрито на прикладі діяльності адміністративних судів із захисту основних політичних прав і свобод. Автор звертається до проблеми визначення критеріїв віднесення спору до публічно-правового та вносить пропозиції, які спрямовані на розширення можливостей адміністративного судочинства. Підкреслено важливу роль правових позицій Конституційного Суду України та Пленуму Вищого адміністративного суду України у конституціоналізації адміністративного процесуального права.

**Ключові слова:** конституціоналізація, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, політичні права і свободи.

Сучасний період наукових досліджень проблем конституціоналізації національного законодавства характеризується гострою необхідністю переходу від системного усвідомлення накопичених теоретичних уявлень, систематизованої практики конституційного судочинства і діяльності судів загальної юрисдикції, правозастосування і право-реалізації до удосконалення галузевого

законодавства в частині розвитку конституційних засад у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина [1, с. 315]. Проблема конституціоналізації правового порядку і галузевого законодавства, зокрема, ще не стала предметом ґрунтовних наукових досліджень. Окремі проблемні аспекти конституціоналізації адміністративного процесуального права висвітлювалися в робо-

тах С. В. Ківалова, В. М. Кампа, Л. Р. Білої-Тіунової, М. І. Смоковича та ін. Визначення ключових, на погляд автора, теоретичних і практичних проблем конституціоналізації адміністративного процесуального права становить мету цієї статті.

Необхідно відмітити, що конституціоналізація суспільних відносин або правопорядку може здійснюватися різними шляхами, а саме: у результаті діяльності органів законодавчої влади та інших суб'єктів, які уповноважені приймати нормативно-правові акти; у результаті діяльності органів судової влади під час тлумачення ними норм Конституції України і законодавства України, при вирішенні спорів у тій чи іншій галузі права (законодавства) [1, с. 317; 2, с. 38].

Основною правовою категорією, що характеризує предмет судового розгляду під час здійснення адміністративного судочинства та визначає межі юрисдикції адміністративного суду, є публічно-правовий спір. Неоднозначність розуміння і тлумачення поняття «публічно-правовий спір» ускладнює практичну діяльність щодо захисту прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин, спричиняє значне й необґрунтоване звуження сфери прав, свобод та інтересів, що можуть захищатися адміністративними судами [3, с. 333].

Розробка поняття «публічно-правовий спір» органічно пов'язана із виробленням критеріїв віднесення спору до категорії публічно-правового і є складною як теоретичною, так і практичною

проблемою. На думку С. В. Ківалова та Л. Р. Білої-Тіунової, критеріями, які дозволяють відмежувати публічно-правові спори від приватноправових, є: 1) суб'єкти правового спору (за цим критерієм публічно-правовими є правові спори, однією із сторін яких є орган публічної влади, його посадова чи службова особа як суб'єкт владних повноважень. При цьому суб'єкт владних повноважень, у правових відносинах з яких виник правовий спір, наділений компетенцією вирішувати питання про права, свободи, інтереси, а також обов'язки іншого учасника таких правових відносин, а його діяльність спрямовано на виконання управлінських функцій – підзаконної діяльності, яка має забезпечити виконання покладених державою перед ним завдань); 2) зміст правовідносин, з яких виник спір (публічно-правовими є правові спори, що виникають із правових відносин, пов'язаних із реалізацією публічної влади. Змістом цих правовідносин є взаємні права та обов'язки суб'єктів, які впливають із здійснення суб'єктом його владних повноважень); 3) предмет та підстави правового спору (за цим критерієм публічно-правовими є спори, в яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори) [3, с. 334].

Як зазначив Вищий адміністративний суд України (далі – ВАС України) у п. 2 Постанови Пленуму від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»<sup>1</sup>, зако-

<sup>1</sup> Тут і надалі постанови Пленуму ВАС України подаються з офіційного Інтернет-сайта ВАС України. Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua/>

нодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий спір». Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне (ч. 2 п. 2 Постанови).

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 частини першої ст. 3 КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань (п. 3 Постанови).

Однак вироблені на сьогодні наукою і практикою критерії віднесення

спорів до категорії публічно-правових вже не відповідають реаліям, зменшують потенціал адміністративного судочинства у захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина, особливо основних політичних. Не завжди наявність суб'єкта владних повноважень як обов'язкової умови виникнення публічно-правового спору, що падає під юрисдикцію адміністративного суду, є вирішальною. Не менш важливим є і предмет (характер) спору. Як зазначив Пленум ВАС України у Постанові від 1 листопада 2013 р. «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом», «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори стосовно правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України), оскільки у виборчих спорах така вимога не є обов'язковою. Виборчий спір може виникнути між суб'єктами (учасниками) виборчого процесу, які не є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України).

Тобто основною умовою для визначення юрисдикції адміністративних судів стосовно виборчих спорів є **предмет цих спорів** (виділення наше. – Л. Л.).

Тому справи за позовними заявами про встановлення факту підкупу виборців, факту надання під час вибор-

чого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів тощо, фактів навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування офіційних спостерігачів, інших фактів, встановлення яких передбачено законами про вибори, також належать до юрисдикції адміністративних судів» (абзаци 6, 7, 8 п. 2).

Крім цього, як сформульовано у «Довідці про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»», затвердженій Постановою Пленуму Вищого адміністративного Суду України від 30 вересня 2013 р. № 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»», «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори щодо правовідносин, пов'язаних з доступом до публічної інформації, в яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації, в тому числі й у разі, **якщо такими розпорядниками є не суб'єкти владних повноважень**» (виділення наше. – Л. Л.) (ч. 19 п. 1).

Вищевикладене переконує, зокрема, у перспективності судового захисту вимог додержання демократичних принципів організації внутрішньопартійної діяльності, як однієї з гарантій права на свободу об'єднання у політичні партії в Україні (ч. 1 ст. 36

Конституції)<sup>1</sup>. У зв'язку з тим, що спори, які випливають із порушення цих принципів, є політичними, а отже, мають публічно-правовий характер, вони повинні підпадати під юрисдикцію адміністративних судів і розглядатися за правилами КАС України. *Суб'єктами* цього спору є, з одного

<sup>1</sup> Ця ідея набуває все більшого визнання. Так, «на рівні Конституції України необхідно закріпити норму про те, що політичні партії у своїй діяльності мають керуватися демократичними принципами» (див.: Берченко Г. В. Конституційні засади громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Берченко Григорій Валерійович; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2012. – С. 15). На думку Д. В. Лук'янова, «норми, які потрібно внести в національне законодавство, не повинні регулювати всі внутрішні справи партії, а мають визначати лише загальні, найбільш принципові правила побудови організації усередині партії. Слід закріпити, які органи обов'язково мають створюватися, якою компетенцією, зокрема виключною, вони мають бути наділені, що завадить концентруванню влади в руках вузького кола осіб і забезпечить прийняття рішень, які ґрунтуються на волевиявленні більшості членів партії. Позитивним буде закріплення в законі й строків проведення з'їзду партії та переобрання керівних органів (наприклад, не рідше одного разу на три роки) і обов'язковості проведення таємного голосування» (див.: Лук'янов Д. В. Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання): монографія / Д. В. Лук'янов. – Х.: Право, 2007. – С. 132–133); «Доцільно законодавчо встановити вимогу щодо формування лідерського складу партій шляхом відкритої внутрішньої конкуренції із забезпеченням регіонального представництва у виборчих списках партії» (див.: Павленко І. А. Інститут внутрішньопартійної демократії як чинник формування ефективної моделі державної влади / І. А. Павленко // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4 (9). – С. 22). Важливо також, на наш погляд, забезпечити прозорість, гласність і демократизм під час обговорення та висування політичними партіями кандидатів у народні депутати України, депутати місцевих рад, кандидатів на пост Президента України.

боку, керівний орган партії чи його глава (керівництво партійних організацій на місцях), які виконують владні (управлінські) партійні повноваження, а з другого – член партії чи інша особа, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю порушено її політичні права. *Змістом* правовідносин, із яких виник публічно-правовий спір, є взаємні права та обов'язки суб'єктів, які впливають із здійснення суб'єктом своїх владних (управлінських) партійних повноважень. *Предметом* спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних (управлінських) партійних повноважень.

Хоча, відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи «щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції». Утім, вирішуючи спір щодо конституційності аналогічного положення абзацу п'ятого статті 248<sup>3</sup> ЦПК України, Конституційний Суд України у Рішенні від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001 припустив можливість вирішення подібних спорів у судовому порядку: «У разі виникнення спору щодо порушення об'єднаннями громадян, їх посадовими і службовими особами прав і свобод громадянина останній має право на підставі статті 55 Конституції України звернутись за їх захистом до суду. Визначення належності питань до внутріорганізаційної діяльності або виключної компетенції об'єднання громадян у **кожному конкретному випадку вирішує суд в разі оскарження громадянином актів і дій**

**таких об'єднань»** (виділення наше. – Л. Л.) (абз. 3 підп. 4.3 п. 4 мотивувальної частини).

Неважко помітити, що до прав і свобод людини і громадянина, які можуть бути об'єктом захисту засобами адміністративного судочинства, належать *основні політичні права і свободи*. Стосовно інших груп прав і свобод – основних громадянських, економічних, соціальних та культурних – вони стають об'єктом захисту у випадку, коли реалізувати зазначені права і свободи неможливо без звернення до уповноважених органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб [3, с. 329].

Таким чином, предметом нашої подальшої уваги будуть головним чином фундаментальні політичні права і свободи<sup>1</sup> в аспекті їх гарантування засобами адміністративного судочинства та конституційних проблем, що у зв'язку з цим виникають і потребують вирішення.

Конституційно-правовий механізм реалізації *свободи мирних зібрань* (ст. 39 Конституції) характеризується відсутністю чіткого правового регулювання організації і проведення мирних зібрань, що призводить до численних колізій і суперечностей [4, с. 208–220]. В умовах правової невизначеності та законодавчого вакууму винятково важливого значення набуває *діяльність адміністративних судів*. Проте, на жаль, їх робота отримує з боку громадянського суспільства та експертного середови-

<sup>1</sup> Вже стало аксіомою те, що об'єктом конституційного регулювання є переважно політичні відносини (див.: Речицкий В. Политический предмет конституции / В. Речицкий. – Киев : Дух и Литера, 2012).

ща частіше негативну, аніж позитивну оцінку [5, с. 155–163]. Так, лише протягом 2012 р. судами України було розглянуто 414 справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, 349 позовів було задоволено, що становить 84,3 %. За цей самий період, розглянувши 124 міліцейських протоколи за ст. 185<sup>1</sup> КУпАП («Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій»), суди винесли 70 рішень про притягнення до адміністративної відповідальності, що становить 56,45 %. Хоча вказана стаття взагалі не мала б застосовуватися внаслідок відсутності в Україні визначеного законом «*порядку організації і проведення*» мирних зібрань.

До безперечно позитивних чинників забезпечення свободи мирних зібрань в Україні слід віднести появу Довідки щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання, схваленої постановою Пленуму ВАС України № 6 від 21 травня 2012 р. Серед найпрогресивніших тез цього акта, які безперечно слід конституціоналізувати, варто виділити такі:

1. Для ідентифікації зібрання як мирного не є визначальним, чи підпадає воно під зміст того чи іншого наданого у нормативних актах визначення, основними ознаками такого зібрання є мирні мета та характер проведення.

2. Саме собою несвочасне повідомлення про проведення мирного зібрання не може бути підставою для задоволення позову щодо обмеження такого права.

3. Указ Президії ВР СРСР від 28 липня 1988 № 9306-ХІ «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» не підлягає застосуванню.

4. Одночасне проведення масових заходів учасниками з протилежними інтересами не є достатнім для встановлення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання.

5. Можливе ускладнення дорожнього руху у зв'язку з проведенням мирного зібрання не може бути підставою для його заборони у разі реальної можливості вирішення цього питання.

6. Суд не вправі визначати місце проведення зібрань.

7. Заборона проведення мирних зібрань у дні державних та релігійних свят у відповідних місцях є некоректною.

8. Застосування обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання можливе лише як виняток за наявності передбачених законом підстав.

9. Розглядаючи позови суб'єктів владних повноважень щодо обмеження права на мирні зібрання, суди мають перевіряти, чи виконала належно влада свої обов'язки щодо створення умов для забезпечення безперешкодного проведення мирних зібрань.

10. Висновки суду про небезпеку для національних інтересів чи громадського порядку (як підставу обмеження реалізації права на мирні зібрання) повинні ґрунтуватися не на припущеннях, а на конкретних фактах чи даних про наявність реальної загрози. Органи влади – позивачі мають надати суду відповідні докази.

11. Посилання на інтереси національної безпеки як підставу для обмеження реалізації права на мирні зібрання мож-

ливе лише в разі, коли такі обмеження вживаються для захисту самого існування держави, територіальної цілісності або політичної незалежності від сили або загрози застосування сили.

12. Заборона на проведення мирного зібрання може застосовуватися лише у разі неможливості держави забезпечити реалізацію права на мирні зібрання.

Негативним моментом у Довідці є визнання за місцевими органами публічної влади права мати акти щодо додаткового регламентування порядку проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій тощо, які можуть застосовуватися лише в разі, якщо не встановлюють додаткових обмежень права на мирні зібрання, наданого Конституцією України. Як наслідок цього ухвалою самого Вищого адміністративного суду України від 23 січня 2013 р. за позовом КМДА до об'єднання «Союз “Чорнобиль Україна”» було вказано на правомірність використання Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, прийнятого рішенням Київської міської ради від 24 червня 1999 р. № 317/418.

На виконання п. 3 Постанови Пленуму ВАС України № 6 від 21 травня 2012 р. створено робочу групу для підготовки проекту Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику розгляду та вирішення адміністративними судами справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)». Прийняття такої постанови дозволило б забезпечити однакове та

правильне застосування суддівським корпусом Конституції України при вирішенні питання про заборону проведення мирних зібрань. До того ж ухвалою Конституційного Суду України від 17 травня 2013 р. № 18-у/2013 за такими актами вищих судових інстанцій України опосередковано визнано характер джерела права, легітимного правового інструментарію регулювання суспільних відносин<sup>1</sup>. У Постанові мали б знайти відображення, зокрема, ідеї про неприпустимість притягнення до адміністративної відповідальності за порушення *порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій* (ст. 185<sup>1</sup> КУпАП), у зв'язку з його відсутністю, чим порушується один із елементів принципу верховенства права – принцип правової визначеності.

Крім цього, адміністративні суди при вирішенні питання про обмеження реалізації права на мирні зібрання повинні надавати пріоритет конституційному смислу права на свободу зібрань, яке «є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого

<sup>1</sup> Прийняття Пленумом Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ Постанови «Про судову практику застосування статей 353–360 Цивільного процесуального кодексу України» № 11 було інтерпретовано КСУ як вжиття заходів для забезпечення однакового розуміння та застосування судами положення п. 1 частини першої ст. 355 ЦПК України, відповідно до якого підставою для подання заяви про перегляд судових рішень у цивільних справах може бути неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що посягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах. Це стало підставою для відмови у відкритті конституційного провадження по справі.

світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо» (абз. 4 п. 2 Рішення КСУ від 19 квітня 2001 р. №4-рп/2001; справа про завчасне сповіщення про мирні збори) перед менш значущими позитивними правами і свободами людини. Неодноразово можна почути, що мирне зібрання було обмежене через забезпечення права на відпочинок або іншого, часто менш значущого суспільного інтересу, ніж свобода мирних зібрань. Так, Харківський окружний адміністративний суд Постановою № 25872222 від 6 вересня 2012 р. заборонив проведення мирного зібрання через те, що «Мешканці та гості міста з неповнолітніми дітьми відвідують центральну частину міста з метою культурного відпочинку, і проведення мітингу представниками ХОО ПП «Демократичний Альянс», що викрикують лозунги, може викликати їх негативну реакцію та обґрунтоване обурення. Крім того, суд звертає увагу, що відповідно до розпорядження голови Харківської облдержадміністрації № 406 від 7 липня 2012 р. у період з 8 по 9 вересня 2012 р. на майдані Свободи буде проведений Великий Слобожанський ярмарок, у зв'язку з чим на майдані Свободи буде перебувати значна кількість мешканців та гостей міста, а розміщення осіб з плакатами обов'язково викличе труднощі до вільного проходження гостей ярмарки»<sup>1</sup>. Подібних прикладів спотвореного розуміння

судовим корпусом природи мирних зібрань чимало [6, с. 5].

Якщо в системі політичних прав і свобод *виборчим правам* належить пріоритетне місце, то адміністративному судочинству відведено провідну роль у системі їх захисту. До складних проблем, що виникають у зв'язку з їх захистом адміністративними судами, відносять додержання процесуальних строків звернення до суду, підсудність окремих категорій виборчих спорів тощо.

У Рішенні Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України), серед іншого було порушено питання стосовно процесуальних строків, можливості розгляду в порядку адміністративного судочинства окремих скарг, пов'язаних із виборами Президента України. Зокрема, на думку Суду, невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк (протягом двох днів з часу закінчення голосування на виборчих дільницях) не може бути підставою для залишення скарги судом без розгляду у зв'язку із закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості у реалізації виборчих прав громадян.

Таким чином, частина шоста статті 99 Закону № 474, згідно з якою суд залишає позови щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу після закінчення визначених для цього строків без розгляду, є такою, що обмежує закріплену Конституцією

<sup>1</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25872222>



України гарантію здійснення прав і свобод людини і громадянина – право на їх судовий захист (частини перша, друга статті 55), яке гарантується (частина друга статті 22), не може бути обмежене (стаття 64), а його зміст та обсяг не можуть бути звужені (частина третя статті 22) (абзаци 6, 7 підп. 3.8 п. 3 мотивувальної частини).

Крім цього, «неможливість же поновлення у виборчих правах через швидкоплинний виборчий процес без заходів забезпечення позову втрачає будь-який сенс звернення до суду з цих питань. Тому принцип верховенства права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність. Отже, положення частини четвертої статті 99 Закону № 474, частини шостої статті 117, частини дванадцятої статті 176 КАС України, що встановлюють заборону на здійснення судом повноважень щодо забезпечення позову у спорах, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів Президента України, не відповідають вимогам частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 55, статті 64 Конституції України, тобто є неконституційними» (абзаци 8, 9 підп. 3.12 п. 3 мотивувальної частини).

За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в підп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 3 липня 2003 р. 13-рп/2003, «визначення стислих строків оскарження порушень відповідає характеру виборчого процесу, але при їх встановленні та застосуванні не повинні ущемлюватись права і свободи виборців, політичних партій (виборчих блоків партій), кандидатів у народні депутати України».

У Постанові Пленуму ВАС України від 1 листопада 2013 р. № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» надано керівні роз'яснення щодо цілої низки проблемних питань, які виникають під час виборчого процесу. Зокрема, щодо визначення позивача та відповідача у виборчому спорі; щодо предмета виборчих спорів; предметної і територіальної підсудності адміністративних справ; щодо процесуальних строків; щодо особливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу тощо.

На відміну від Конституційного Суду України, який ухилився від вирішення конституційного спору<sup>1</sup>, Пленум створив сумнівну з конституційної точки зору правову позицію щодо ре-

<sup>1</sup> Див.: Ухвалу Конституційного Суду України від 23 квітня 2013 р. № 16-у про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 15, частини п'ятої статті 16, пункту 13 частини другої статті 30, частини другої статті 104 Закону України «Про вибори народних депутатів України»; Ухвалу Конституційного Суду України від 24 квітня 2013 р. № 17-у про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 76, частин першої, третьої, четвертої статті 79, частин другої, четвертої статті 81, частин другої, п'ятої статті 124, пункту 9 частини третьої статті 129 Конституції України; Ухвалу Конституційного Суду України від 6 червня 2013 р. № 27-у про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин третьої, четвертої статті 81 Конституції України.

зонального питання, пов'язаного із позбавленням статусу народного депутата за рішенням Вищого адміністративного Суду України<sup>1</sup>. Так, відповідно до п. 20 Постанови, спори, які виникли після закінчення виборчого процесу, щодо визнання недостовірності результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі, не є виборчими, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції (ч. 4 ст. 18 КАС України) та повинні розглядатися за загальними правилами, а не за особливостями, встановленими статтями 172–179 КАС України для розгляду виборчих спорів.

Визнання недостовірними результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі<sup>2</sup> є підставою визнання відсутності статусу та повноважень народного депутата, які є похідними від результатів

<sup>1</sup> Адже стаття 81 Основного Закону України містить вичерпні підстави дострокового припинення повноважень народного депутата, і лише в одному випадку, а саме у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду (ч. 4), функції якого у першій інстанції здійснює ВАС України (ч. 4 ст. 18 КАС України). Як відомо, «винятки з конституційних норм встановлені самою Конституцією, а не іншими нормативними актами» (п. 4 резолютивної частини Рішення КСУ від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп/1997) (справа К. Г. Устименка).

<sup>2</sup> Чинний Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» взагалі не передбачає інституту визнання недостовірними результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі. Більше того, застерігає про недопустимість визнання голосування в одномандатному окрузі недійсним (ч. 12 ст. 96 Закону).

виборів. Ці підстави не є тотожними підставам дострокового припинення повноважень народного депутата України, встановленими частиною другою статті 81 Конституції України. У цих справах достовірність набуття передусе отриманню цих повноважень. Що ж до підстав припинення повноважень, визначених Конституцією України, то вони виникають після набуття повноважень народним депутатом України.

Також необхідно враховувати, що особа, яку було обрано з порушенням норм закону, повинна бути позбавлена можливості залишатися членом парламенту (Рішення Європейського суду з прав людини від 1 липня 1997 р. «Гітонас та інші проти Греції»).

Рішення Вищого адміністративного суду України у таких справах не підлягають апеляційному та касаційному оскарженню (ст. 14 Закону України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судoustрій і статус суддів»), у тому числі перегляду Верховним Судом України з підстав, передбачених пунктом 1 частини першої статті 237 КАС України.

У зв'язку з неможливістю оскарження такої категорії справ в апеляційному та касаційному порядку постає проблема реалізації важливого принципу адміністративного судочинства – забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, крім випадків, установлених цим Кодексом (п. 7 ст. 7, ст. 13 КАС України). Утім забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом, віднесено до основних засад судочинства (п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції) і залишається

вельми актуальним для адміністративного судочинства<sup>1</sup>.

Ця проблема у контексті адміністративного судочинства стала об'єктом судового конституційного контролю і вирішувалася Конституційним Судом України у системному зв'язку із питанням підсудності окремих категорій адміністративних справ.

Суб'єкти конституційного подання обґрунтовували неконституційність, зокрема, положення частини четвертої статті 18, частин першої, другої, шостої статті 171<sup>1</sup>, частин першої статті 180, частин другої, шостої статті 183<sup>1</sup> КАС України, що встановлюють випадки, в яких апеляційне або касаційне оскарження рішення суду не передбачено, вважаючи, що вони суперечать частинам другій, третій статті 22, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 55, частині другій статті 64, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України. КСУ у Рішенні від 29 серпня 2012 р. № 16-рп/2012 (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) не виявив ознак неконституційності зазначених вище положень, чим спонукав до жвавої полеміки і наукової дискусії [7]. На його думку, пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України не містить конкретних вимог щодо підстав встановлення законом випадків, у яких не передбачено

апеляційне та касаційне оскарження рішення суду загальної юрисдикції. Конституційний Суд України вважає, що в такому разі з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина законодавче регулювання зазначених питань має відповідати вимогам Основного Закону України, насамперед принципу верховенства права, зокрема, таким його складовим, як співмірність між інтересами особи та суспільства, а також справедливість, розумність, логічність закону тощо.

Наведені вимоги стосуються також справ, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, завданням якого, згідно з частиною першою статті 2 Кодексу, є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (підп. 5.2 п. 5 мотивувальної частини).

Як пізніше пояснив суддя-доповідач у цій справі В. М. Кампо, встановлення законом випадків, у яких не передбачено апеляційне або касаційне оскарження, досить широко застосовується в адміністративному судочинстві багатьох країн. Це пояснюється специфікою даного виду судочинства, завданням якого є, зокрема, своєчасний розгляд адміністративних справ. В Україні вимога щодо своєчасності пов'язана з тим, що акти, дії та бездіяльність (перш за все Верховної Ради України та Президента України), які є предметом судового розгляду в адміністративних справах, стосуються питань реалізації прав, свобод та інтересів не тільки сторін у справі та інших учасників процесу, а й невизначеного кола

<sup>1</sup> Див.: Ухвала Конституційного Суду України від 13 листопада 2013 р. № 51-у/2013 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Устіменка Антона Олександровича щодо офіційного тлумачення частини другої статті 171<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України у взаємозв'язку з положеннями статей 22, 55, 129 Конституції України.

суб'єктів позасудових суспільних відносин. У такому разі тривалий триінстанційний розгляд адміністративної справи може призвести до унеможливлення реалізації цими суб'єктами своїх прав, свобод та інтересів, а також до того, що саме оскарження зацікавленою особою акта, дії або бездіяльності відповідного органу фактично втрачає свою мету. В результаті громадяни, інші фізичні та юридичні особи практично не можуть вчасно захистити свої права тощо. На практиці це донедавна призводило до того, що формально звільнений, наприклад, з посади суддя місцевого суду з підстав, установлених законом, міг, за умови судового оскарження акта про звільнення, і надалі здійснювати правосуддя, тобто розглядати судові справи півроку чи навіть рік, аж до винесення касаційною інстанцією рішення у його справі. Допустимо кращим варіантом вирішення справи для такого судді є ухвалення щодо нього рішення суду про поновлення його на посаді. Але легітимність прийнятих ним самим судових рішень за час його дисциплінарного переслідування буде під питанням.

Правомірність прискореного розгляду окремих категорій адміністративних справ підтверджується доктриною КСУ, який у Рішенні від 16 червня 2011 р. № 5-рп/2011 визнав конституційними процедури такого розгляду. Зокрема, Суд визначив, що регулювання окремих питань адміністративного судочинства має здійснюватися в інтересах не лише позивача, а й інших осіб – учасників провадження, а також суспільства та держави в цілому. Тому при встановленні цих категорій справ законодавець має дотримуватися критеріїв домірності (пропорцій-

ності) як вимог принципу верховенства права. З цих правових позицій Суд визнав неприпустимим зупинення дії актів Верховної Ради України та Президента України при їх оскарженні у суді, тому що це може призвести до порушення прав невизначеного кола осіб [8, с. 20].

Утім така аргументація задовольнила не усіх суддів Конституційного Суду України<sup>1</sup>. З їх аргументами частково погоджуємося і ми.

<sup>1</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин четвертої статті 18, статті 171<sup>1</sup>, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171<sup>1</sup>, частин другої, шостої статті 183<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ); Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин четвертої статті 18, статті 171<sup>1</sup>, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171<sup>1</sup>, частин другої, шостої статті 183<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ).

Проведене дослідження, крім усього іншого, засвідчує проникнення до адміністративного процесуального права конституційних принципів (верховенства права, прямої дії норм Конституції України, доступності адміністративно-судочинства тощо) та важливу роль

у його конституціоналізації правових позицій Конституційного Суду України та Пленуму Вищого адміністративного суду України. Проблеми втілення інших конституційних принципів судочинства (ст. 129 Конституції) є перспективним напрямом наукових досліджень.

### Список використаної літератури

1. Пархоменко Н. Н. Основы конституционализации отраслевого законодательства Украины на современном этапе / Н. Н. Пархоменко // Конституция, конституционализм, конституционализация правовых систем: актуальное соотношение понятий и трендов : сб. материалов по итогам науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции РФ, Тверь, 17–18 мая 2013 г. / под общ. ред. проф. В. И. Крусса. – Тверь : Твер. гос. ун-т, 2013. – С. 315–321.
2. Погребняк С. П. Сутність та зміст процесу трансляції конституційних цінностей на рівень галузей права / С. П. Погребняк // Теорія і практика конституціоналізації національних систем права та законодавства: український досвід: Аналітична доп. / відп. ред. Н. М. Пархоменко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2012. – С. 29–39.
3. Ківалов С. В. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова // Правова доктрина України : у 5 т. – Х. : Право, 2013. – Т. 2 : Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – С. 328–347.
4. Летнянчин Л. И. Конституционализация свободы мирных собраний: украинский опыт / Л. И. Летнянчин // Конституция, конституционализм, конституционализация правовых систем: актуальное соотношение понятий и трендов : сб. материалов по итогам науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции РФ, Тверь, 17–18 мая 2013 г. / под общ. ред. проф. В. И. Крусса. – Тверь : Твер. гос. ун-т, 2013. – С. 208–220.
5. Куйбіда Р. О. Підстави для обмеження свободи мирних зібрань у практиці адміністративних судів / Р. О. Куйбіда, М. Л. Серета // Вісн. Запоріж. нац. ун-ту. Юридичні науки. – 2012. – № 1 (ч. 1). – С. 155–163.
6. Серета М. Імідж влади та... біотуалети, або Як суди розуміють свободу мирних зібрань / М. Серета // Юрид. вісн. України. – 2012. – № 30 (28 лип. – 3 серп.). – С. 5.
7. Сірий М. Конституційний Суд продовжує дивувати [Електронний ресурс] / М. Сірий. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/POLITICS/konstitutsiyinyi\\_sud\\_prodovzhue\\_divuvati\\_.html](http://gazeta.dt.ua/POLITICS/konstitutsiyinyi_sud_prodovzhue_divuvati_.html).
8. Кампо В. М. Проблеми підсудності окремих категорій справ: теоретичний і практичний аспекти (за матеріалами Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 р. № 16-рп/2012) / В. М. Кампо // Вісн. Конституц. Суду України. – 2013. – № 1. – С. 12–29.

*Стаття надійшла до редакції 01.12.2013.*

### **Летнянчин Л. Конституціоналізація адміністративного процесуального права: проблеми теорії та практики**

В статті проблеми втілення конституційних принципів верховенства права, прямого действия норм Конституції України, судової зашити прав и свобод и др. раскрыты на примере деятельности административных судов по защите основных политических прав и свобод. Автор обращается к проблеме определения критериев «публично-правового спора» и вносит предложения, способствующие расширению возможностей административного судопроизводства. Подчеркнута важная роль правовых позиций

Конституционного Суда Украины и Пленума Высшего административного суда Украины в конституционализации административного процессуального права.

**Ключевые слова:** конституционализация, административное судопроизводство, публично-правовой спор, политические права и свободы.

**Letnyanchin L. Constitutionalization of administrative procedural law: theory and practice problems**

In the article problems the constitutional principles of the rule of incarnation, the direct action of norms of the Ukrainian Constitution, access to justice, etc. are disclosed on the example of administrative courts for the protection of fundamental political rights and freedoms. The author addresses the problem of determining the criteria of “public legal dispute” and makes suggestions that promote the empowerment of administrative proceedings. Underlined the important part of the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine and the Plenum of the Supreme Administrative Court of Ukraine in the constitutionalization of administrative procedural law.

**Keywords:** constitutionalization, administrative proceedings, the public and legal dispute, political rights and freedoms.