



Олександр Пасенюк,
заслужений юрист України,
суддя Конституційного Суду України



Володимир Перепелюк,
кандидат юридичних наук,
доцент, заслужений юрист України,
науковий консультант судді
Конституційного Суду України

УДК 347.962

Колізії між конституційною та адміністративною юрисдикціями: шляхи вирішення

Традиційно предмети конституційного та адміністративного права частково перетинаються: точкою їх дотику є відносини організації та функціонування публічної адміністрації. Природно, що державам, де створено суд конституційної юрисдикції, доводиться вирішувати питання відмежування його юрисдикції від юрисдикції загальних судів, що спеціалізуються на адміністративних спорах.

Запровадження у 2005 році адміністративного судочинства поновило актуальність цього питання й у нашій державі. Воно виникає переважно у спорах за участю вищих органів влади – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. У 2010 році всі ці спори було сконцентровано у 5 палаті Вищого адміністративного суду України. У такий спосіб влада продемонструвала особливу увагу,

яку вона приділяє належному їх вирішенню. Відповідно підвищився й суспільний інтерес до практики вирішення цих справ.

Аналіз судової практики засвідчує, що питання розмежування згаданих двох видів юрисдикції, на жаль, не отримало задовільного вирішення. Особливо гостро воно стоїть у справах за позовами громадян до:

Верховної Ради України з приводу порушення нею законодавчих процедур, установлених Регламентом Верховної Ради [1] 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 [3] (у тому числі й тих законів, до прийняття яких спонукав Конституційний Суд України у своїх рішеннях [4]);

Верховної Ради України з приводу ненадання громадянину доступу до тексту законопроекту та можливості внести свої пропозиції щодо нього [5];

комітетів Верховної Ради України з приводу недопуску громадян на їх засідання, що були призначені для розгляду законопроектів [6];

народних депутатів [7], комітетів Верховної Ради України, Президента України [8] з приводу неналежного розгляду ними пропозицій громадян, у тому числі законодавчих ініціатив громадян;

Президента України з приводу його дій із підписання міжнародного договору від імені України [9].

За аналогічних обставин, в одних випадках суд відмовляє у відкритті провадження щодо таких позовів з мотивів їх належності не до адміністративної, а до конституційної юрисдикції [10; 11; 12], в інших випадках – розглядає справу по суті, а у третіх – повертає позовну заяву під приводом неналежного формулювання позовних вимог [13; 14; 15; 16].

Трапляються й такі випадки, коли суд, визнавши неналежність певної справи до адміністративної юрисдикції, замість того, щоб закрити провадження, ухвалює рішення по суті справи (про відмову у задоволенні позову) [17].

При вирішенні цієї практичної проблеми, на нашу думку, слід виходити з такого.

Наведені питання і, відповідно, співвідношення адміністративної та конституційної юрисдикції стали предметом дослідження у наукових роботах Р.О. Куйбіди [18], А.В. Портнова [19; 20], М. Савчин [21], А. О. Селіванова [22], В.Є. Скоморохи [23], М.І. Смоковича [24], М. В. Тесленко [25], С. Шевчука [26], О. Г. Юшкевича [27].

Загальновизнано, що основним критерієм розмежування видів судової юрисдикції є характер (юридичний зміст) спірних відносин.

Предметом конституційної юрисдикції є діяльність вищих органів держави щодо обрання із кількох політичних альтернатив певного одного варіанта, який і закріплюється у формі закону чи підзаконного (загального чи індивідуального) акта. Правові межі цього вибору за загальним правилом встановлено Конституцією України (якщо не брати до уваги міжнародні договори). Професор В. Б. Авер'янов цю діяльність позначив поняттям «державне регулювання суспільних процесів» [28, с. 11] (далі – державне регулювання). Завдання Конституційного Суду, 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 служ-

бовців (передусім міністрів) і містить елементи політичної лояльності, проте ці елементи обмежені певним «стратегічним» політичним рішенням, закріпленим у законі. Таким чином специфіка адміністративних судів полягає у контролі за тим, щоб цілі та засоби публічної адміністрації відповідали законіві та не порушували права приватних осіб.

Слід визнати, що державне регулювання, з одного боку, та публічне адміністрування – з іншого, мають одну спільну рису – їх призначення у здійсненні організуючого впливу, скеровуванні поведінки. Однак масштаби такого скеровування різні; державне регулювання, як правило, не зачіпає статус окремих конкретних осіб. У цьому й полягає основна його відмінність від публічного адміністрування. Рішення Верховної Ради України, Президента України (зокрема, прийняття законів, оголошення стану війни, надання військової допомоги іншим державам, призначення позачергових виборів до Верховної Ради України, укладення міжнародного договору України) зазвичай (окрім хіба що кадрових рішень) прав конкретних осіб не стосуються, а тому за загальним правилом повинні належати до сфери контролю з боку саме Конституційного Суду України. Винятки, хіба що становлять окремі рішення, зокрема, про помилування, прийняття до громадянства, нагородження державними нагородами, які, без сумніву, підконтрольні адміністративним судам.

Водночас, необхідно взяти до уваги те, що деяка частина повноважень вищих органів влади отримали додаткову (передусім процедурну) регламентацію на рівні закону. Така регламентація покликана гарантувати участь інших державних органів та зацікавленої громадськості у процесі ухвалення рішень, з метою підвищення їх обґрунтованості, а відтак – легітимності та ефективності. Передбачаючи безпосередню взаємодію вищих орга-

нів влади із приватними особами, відповідні правові інститути фактично уподібнюють природу державного регулювання до природи публічної адміністрації, чим включають його до сфери контролю з боку адміністративних судів. Тому, наприклад, позови про зобов'язання Верховної Ради України офіційно опублікувати законопроект [29, ч. 8 ст. 146] про зобов'язання комітету Верховної Ради України розглянути законодавчі пропозиції громадянина [30, п. 11 ч. 1 ст. 16], про доступ до участі у парламентських слуханнях [29, ч. 1 ст. 235], про зобов'язання народного депутата розглянути пропозицію громадянина [31, ч. 2 ст. 7], на нашу думку, варто вважати такими, що належать до адміністративної юрисдикції.

Звісно, наведені процедури є частиною процесу ухвалення відповідного політичного рішення і контроль за цією процедурою мав би здійснюватися у тому ж порядку, що і контроль за самим рішенням. Наочним щодо цього є приклад судового контролю за розглядом заяв про злочини. Нещодавно Конституційний Суд України підтвердив, що такий контроль має здійснюватись у тому ж порядку, що і контроль за рештою рішень, які ухвалюються у межах кримінального судочинства [32]. Ситуація із законодавчими пропозиціями громадян, на нашу думку, мала би бути аналогічною. Процедурне рішення щодо своєї законодавчої пропозиції громадянин міг би оскаржити до Конституційного Суду разом з відповідним завершальним політичним рішенням. Оскільки інститут індивідуальної конституційної скарги на сьогодні в Україні відсутній, то громадянам доводиться обмежуватись захистом суто з боку адміністративних судів.

Зауважу при цьому, що запровадження такого інституту не означатиме, що відповідні спори із компетенції адміністративних судів автоматично зникнуть. Адміністративні суди продов-

жуватимуть контролювати відповідні акти щодо законності, а Конституційний Суд України візьметься за контроль на предмет їх конституційності (тільки вже за конституційними зверненнями і приватних осіб). Конфлікту юрисдикцій не буде. Як його немає сьогодні при притягненні особи за одне і те ж діяння одночасно до кількох видів відповідальності, наприклад, кримінальної та дисциплінарної.

Викладене дає змогу сформулювати такі висновки. До адміністративної юрисдикції належать спори з приводу

рішень вищих політичних органів влади про призначення, обрання на посаду, звільнення з посади, інші «кадрові» рішення (спори у сфері публічної служби), а також про надання, зміну статусу окремих приватних осіб (з питань громадянства, помилування тощо). До сфери контролю з боку адміністративних судів також належать і ті рішення згаданих органів, при прийнятті яких гарантується участь приватних осіб. Якщо такі гарантії відсутні, спір про конституційність належить до юрисдикції Конституційного Суду України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Постанова* ВАСУ від 2 березня 2011 року у справі № П/9991/44/11 // КП «ДАС» у ВАСУ.
2. *Постанова* ВАСУ від 16 лютого 2011 року у справі № П/9991/18/11 // КП «ДАС» у ВАСУ.
3. *Постанова* ВАСУ від 19 серпня 2010 року у справі № П-150/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 10931362. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10931362>
4. *Постанова* ВАСУ від 26 жовтня 2010 року у справі № П-279/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 11942459. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11942459>
5. *Постанова* ВАСУ від 18 серпня 2010 року у справі № П-154/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 10931328. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10931328>
6. *Постанова* ВАСУ від 7 липня 2010 року у справі № П-114/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 10480644. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10480644>
7. *Ухвала* ВАСУ від 17 січня 2011 року у справі № П-497/10 // КП «ДАС» у ВАСУ.
8. *Постанова* ВАСУ від 28 жовтня 2010 року у справі № П-218/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 12409799. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12409799>
9. *Постанова* ВАСУ від 25 жовтня 2011 року у справі № П/9991/554/11 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 19205735. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19205735>
10. *Ухвала* ВАСУ від 12 жовтня 2010 року у справі № П-237/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 11678253. – Режим доступу до ухвали : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11678253>
11. *Ухвала* ВАСУ від 12 жовтня 2010 року у справі № П-281/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 11678302. – Режим доступу до ухвали : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11678302>
12. *Ухвала* ВАСУ від 20 серпня 2010 року у справі № П-152/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 11382830. – Режим доступу до ухвали : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11382830>
13. *Ухвала* ВАСУ від 25 серпня 2010 року у справі № П-176/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР – № 11019057. – Режим доступу до ухвали : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11019057>

14. Ухвала ВАСУ від 20 жовтня 2010 року у справі № П-324/10 [Електронний ресурс] // ЄДРСР. – № 11993824. – Режим доступу до ухвали : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11993824>
15. Ухвала ВАСУ від 4 лютого 2011 року у справі № П/9991/19/11 // КП «ДАС» у ВАСУ.
16. Ухвала ВАСУ від 11 січня 2011 року у справі № П/9991/21/11 // КП «ДАС» у ВАСУ.
17. Постанова ВАСУ від 11 січня 2011 року у справі № П-350/10 // КП «ДАС» у ВАСУ.
18. Куйбіда Р. О. Межі предмету адміністративної юрисдикції / Р. О. Куйбіда // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 90–100.
19. Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні [Текст] : [монографія] / А. В. Портнов. – К. : Логос, 2008. – 155 с.
20. Портнов А. В. Правове регулювання конституційного судочинства в Україні: доктрина, суб'єкти і форми конституційного судочинства, створення нових процесуальних інститутів : [монографія] / А. В. Портнов / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : Логос, 2008. – 203 с.
21. Савчин М. КСУ не буде пішаком у політичних іграх / М. Савчин // Правовий тиждень. – 2009. – № 11 (137). – 17 березня.
22. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція і конституційне судочинство в Україні : [навч.-метод. посіб.] / А. О. Селіванов // Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Х. ; К. : Логос, 2010. – 36 с.
23. Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики / В. Є. Скомороха. – К. : «МП Леся», 2007. – 716 с.
24. Смокович М. І. Конституційна та адміністративна юрисдикції: проблеми розмежування / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 1. – С. 3–14.
25. Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні : [навч. посіб.] / М. В. Тесленко. – К. : Школа, 2003. – 248 с.
26. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / С. Шевчук. – Х. : Консум, 2002. – 296 с.
27. Юшкевич О. Г. Щодо розмежування видів судової юрисдикції / О. Г. Юшкевич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ № 4 (51). – 2010. – Ч. 1. – С. 25–32.
28. Державне управління: теорія і практика / [В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та інші] ; під ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
29. Регламент Верховної Ради України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
30. Про комітети Верховної Ради України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
31. Про статус народного депутата України : Закон України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 31. – Ст. 1382.
32. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 1-29/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3724.

Пасенюк О. М., Перепелюк В. Г. Колізії між конституційною та адміністративною юрисдикціями: шляхи вирішення

У теорії та практиці адміністративного судочинства досі не вирішено проблему відмежування юрисдикції адміністративних судів від юрисдикції Конституційного Суду України, що призводить до прийняття, зокрема, Вищим адміністративним судом України різних за змістом судових рішень з цього питання. Автори статті



пропонують такий критерій розмежування цих юрисдикцій, як наявність (чи відсутність) законодавчих гарантій участі приватних осіб у державному регулюванні суспільних процесів. За наявності таких гарантій справу пропонується відносити до адміністративної юрисдикції, а у разі відсутності – до конституційної юрисдикції.

Ключові слова: юрисдикція Конституційного Суду України, юрисдикція адміністративних судів, юрисдикційний конфлікт, державне регулювання суспільних процесів, участь приватних осіб в управлінні державними справами.

Пасенюк А. М. Перепелюк В. Г. Коллизии между конституционной и административной юрисдикциями: пути разрешения

В теории и практике административного судопроизводства до сих пор не разрешена проблема отмежевания юрисдикции административных судов от юрисдикции Конституционного Суда Украины, что приводит к принятию, в частности, Высшим административным судом Украины разных по содержанию судебных решений по этому вопросу. Авторы статьи предлагают такой критерий размежевания этих юрисдикций, как наличие (или отсутствие) законодательных гарантий участия частных лиц в государственном регулировании социальных процессов. При наличии таких гарантий дело предлагается относить к административной юрисдикции, а при отсутствии – к конституционной юрисдикции.

Ключевые слова: юрисдикция Конституционного Суда Украины, юрисдикция административных судов, юрисдикционный конфликт, государственное регулирование социальных процессов, участие частных лиц в управлении государственными делами.

Pasenyuk O., Perepelyuk V. Collision between constitutional and administrative jurisdiction: the way of solution

Theory and practise of administrative legal proceedings yet has not solution of problem of delimitation between competence of the Constitutional Court of Ukraine and competence of administrative courts. As a result High administrative court of Ukraine takes different in matter decisions concerning the same legal relationship. The authors of article propose such criterion of delimitation as presence (or absence) of law guaranteeing participation of private persons in so called «public regulation of social processes». If such guarantees are present the authors propose to relate dispute to competence of administrative courts, if not – to the competence of Constitutional Court of Ukraine.

Key words: competence of the Constitutional Court of Ukraine, competence of administrative courts, conflict between competences, public regulation of social processes, participation of private persons in public regulation.