

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ПИРОГОВ ВЛАДИСЛАВ СЕРГІЙОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри теорії та
історії держави і права та
адміністративного права,
к.ю.н., доцент

_____ А. Є. Краковська
« _____ » _____ 2020 р.

ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У СПРАВАХ ЩОДО
ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ
СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Спеціальність 081 Право

Магістерська робота

Керівник:

Петренко Г. О., доцент кафедри
теорії та історії держави і права та
адміністративного права,
к.е.н., доцент

Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: _____
(підпис)

ЗАТВЕРДЖЕНО:

Науковий керівник: Петренко Г. О.,
доцент кафедри теорії та історії держави і
права та адміністративного права,
кандидат економічних наук, доцент

«19» грудня 2019 р.

МАГІСТЕРСЬКЕ ЗАВДАННЯ

студента 1 курсу СО «Магістр» групи «Б»,
денного відділення спеціальності «Право»

Пирогова Владислава Сергійовича

- 1. Тема роботи:** Юрисдикція адміністративних судів у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень.
- 2. Строк надання студентом роботи керівнику:** «21» листопада 2020 р..
- 3. Вихідні дані до роботи:** наукова література, нормативно-правові акти України та закордонних держав, практика застосування законодавства щодо розгляду публічно-правових спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації, статистичні дані.
- 4. Робота виконується на базі:** Верховний Суд.
- 5. Результати дослідження:** узагальнення доктринальних та правозастосовних підходів щодо визначення критеріїв адміністративної юрисдикції, аналіз їхньої ролі в розмежуванні судових юрисдикцій; дослідження найпоширеніших конституційних конфліктів; визначення теоретико-прикладних проблем, пов'язаних з реалізацією адміністративними судами своєї юрисдикції щодо розв'язання таких конституційних конфліктів, а також розроблення на підставі цього пропозицій стосовно вдосконалення правового регулювання інституту юрисдикції адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій.
- 6. Сфера застосування результатів роботи:** наукова діяльність, законотворча діяльність, практична діяльність адміністративних судів.

Тема магістерської роботи зареєстрована № 03/08 «09» січня 2020 р.

№ 479/08 «15» жовтня 2020 р.

Ст. лаборант кафедри _____ (підпис)

УЗГОДЖЕНО:

«19» грудня 2019 р.

Зав. кафедри
теорії та історії держави і права та
адміністративного права,
доцент, к.ю.н.

А. Є. Краковська

АНОТАЦІЯ

Пирогов В. С. Юрисдикція адміністративних судів у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Магістерська робота. 081 Право. Кафедра теорії та історії держави і права та адміністративного права юридичного факультету, Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України, Вінниця, 2020. – 92 с.

У роботі досліджені методи визначення юрисдикції адміністративних судів. Виявлені особливості та визначені види конституційних конфліктів як предмета юрисдикційної діяльності адміністративного суду. Аргументований алгоритм дій адміністративного суду у разі невизначеності щодо відповідності конституції закону, належного для застосування під час розгляду справи. Здійснений аналіз підходів адміністративних судів щодо застосування наслідків неконституційності (конституційності) закону, на підставі якого розглянута адміністративна справа.

Обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує юрисдикційну діяльність адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій.

Ключові слова: адміністративні суди, юрисдикція, конституційні конфлікти, інцидентний конституційний контроль, верховенство конституції, доктрина «політичного питання», наслідки неконституційності (конституційності) закону.

Бібліограф.: 92 найм.

SUMMARY

Pyrohov V. S. Jurisdiction of administrative courts in cases of appeal against decisions, actions and omissions of authority subjects. The Master's Thesis. 081 Law. Department of Theory and History of State and Law and Administrative Law of Law Faculty, Vasyl' Stus Donetsk National University Ministry of Education and Science of Ukraine, Vinnytsia, 2020. – 92 p.

The methods of determining the jurisdiction of administrative courts has been scrutinized in the paper. The author has scrutinized peculiarities and types of constitutional conflicts as a subject of jurisdictional activity of administrative court. The algorithm of actions of the administrative court in case of uncertainty regarding the compliance of the constitution with the law due for application during the consideration of the case has been argued in the paper. The author has analysis of approaches of administrative courts concerning application of consequences of unconstitutionality (constitutionality) of the law on the basis of which the administrative case is considered is carried out.

Substantiated proposals for improving the legislation governing the jurisdictional activities of administrative courts in the field of constitutional conflict situations.

Keywords: administrative courts, jurisdiction, constitutional conflicts, incident constitutional control, the supremacy of the constitution, the doctrine of the «political question», consequences of unconstitutionality (of constitutionality) of the law.

Bibliography: 92 items.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ	5
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ. КОНСТИТУЦІЙНІ КОНФЛІКТИ ЯК ПРЕДМЕТ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ	11
1.1 Підходи щодо визначення адміністративної юрисдикції: теоретико-правовий зріз.....	11
1.2 Конституційні конфлікти як правовий феномен в юрисдикційній діяльності адміністративного суду.....	21
РОЗДІЛ 2 ПЕВНІ КОНСТИТУЦІЙНІ КОНФЛІКТИ, ЯКІ РОЗВ’ЯЗУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ: СУТНІСТЬ ТА ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ, ПОВ’ЯЗАНІ З ЇХНІМ РОЗГЛЯДОМ.....	33
2.1 Невизначеність щодо відповідності конституції закону, належного для застосування під час розгляду справи.....	33
2.2 Застосування наслідків неконституційності (конституційності) закону, на підставі якого розглянута адміністративна справа	42
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ЮРИСДИКЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У СФЕРІ РОЗГОРТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТНИХ СИТУАЦІЙ.....	56
3.1 Інцидентний конституційний контроль за ініціативою адміністративного суду як засіб забезпечення верховенства конституції	56
3.2 Доктрина «політичного питання» як чинник стримування адміністративного суду від втручання у конституційні конфлікти, що стосуються реалізації політико-правового розсуду владними суб’єктами	63
ВИСНОВКИ	75
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	82
ДОДАТКИ	93

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

Венеційська комісія – Європейська комісія «За демократію через право»

ВП ВС – Велика Палата Верховного Суду

ВС – Верховний Суд

КАС ВС – Касаційний адміністративний суд Верховного Суду

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КС ЛР – Конституційний Суд Латвійської Республіки

КС РЛ – Конституційний Суд Республіки Литва

КСУ – Конституційний Суд України

КТ РП – Конституційний Трибунал Республіки Польща

ФКС ФРН – Федеральний конституційний суд Федеративної республіки Німеччина



ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Із набранням чинності 15 грудня 2017 року нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України постало питання щодо реалізації нових процесуальних інститутів, які стосуються здійснення адміністративними судами своєї юрисдикції щодо розгляду спорів у сфері розгортання конституційних конфліктів. Наведене стосується насамперед надання повноважень адміністративним судам у разі невизначеності щодо відповідності конституції закону, належного для застосування під час розгляду справи, застосовувати норми Конституції як норми прямої дії зі зверненням надалі до Верховного Суду з клопотанням про внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо конституційності не застосованої судом норми. Також мовиться й про реалізацію адміністративними судами своїх повноважень стосовно перегляду судових рішень за виключними обставинами на підставі рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції закону, застосованого (незастосованого) під час розгляду справи.

Слід зазначити, що юрисдикційна діяльність адміністративних судів, її особливості та межі реалізації завжди були у фокусі уваги як правників-представників академічного середовища, так і органів судової влади. Окресленої проблематики торкалися, зокрема, В. Бевзенко, О. Джабурія, В. Кравчук, Р. Куйбіда, О. Нечитайло, О. Пасенюк, Н. Писаренко, М. Смокович, Н. Хлібороб, М. Цуркан, В. Шишкін та багато інших. Також в різні періоди становлення судової влади в Україні осторонь цього питання не залишалися й вищі суди, включно з Вищим адміністративним судом України, Верховним Судом України, Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, Великою Палатою Верховного Суду. Своєю чергою конституційно-конфліктний вимір реалізації адміністративними судами своєї юрисдикції перебував у фокусі уваги таких дослідників як Ю. Барабаш, М. Білак, А. Єзеров, М. Оніщук, С. Різник, М. Савчин, Д. Терлецький, а також певних інших.

І хоча переважна частина досліджень у згаданій царині й стосувалася різних важливих аспектів реалізації адміністративними судами своєї юрисдикції щодо розгляду публічно-правових спорів, неможливо залишати поза увагою ту обставину, що наприкінці 2017 року правове регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів щодо розв'язання конституційних конфліктів зазнало істотних змін, які потребують ретельного наукового аналізу та теоретико-методологічного осмислення. Нечисленні наукові розвідки, що стосувалися дослідження процесуальних новацій, які є предметом кваліфікаційної роботи, торкалися тільки певних аспектів визначеної проблематики і не зосереджувалися на комплексному вивченні питань, які перебувають у площині вибраної теми дослідження. Передовсім наведене й зумовлює актуальність теми цього дослідження.

Також варто зауважити, що практика застосування нових процесуальних інститутів показала низку недоліків чинного правового регулювання механізму юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій. Це стало підставою для започаткування наукового дискурсу, під час якого аргументуються різні підходи стосовно оптимальних способів розв'язання окресленої проблеми. Зрештою, злободенність питання набуває особливої ваги зважаючи на відсутність також й у судовій практиці уніфікованого погляду щодо методів, які належить застосовувати для подолання недоліків законодавства у відповідній сфері.

Метою магістерської роботи є розкриття та аналіз теоретико-прикладних засад реалізації адміністративними судами юрисдикції щодо розв'язання найпоширеніших конституційних конфліктів, а також пошук способів модернізації законодавства, яке регламентує юрисдикційну діяльність адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій.

До досягнення поставленої мети дослідження призведе розв'язання таких **завдань**:

– узагальнення доктринальних та правозастосовних підходів щодо визначення критеріїв адміністративної юрисдикції, проаналізувати їхню роль в розмежуванні судових юрисдикцій;

– встановлення критеріїв адміністративної юрисдикції відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України та охарактеризувати їх;

– дослідження категорії «конституційний конфлікт», розкриття особливостей та визначення видів конституційних конфліктів, на які поширюється юрисдикційна діяльність адміністративного суду;

– проаналізована сутність найпоширеніших конституційних конфліктів:
1) невизначеність щодо відповідності конституції закону, належного для застосування під час розгляду справи; 2) застосування наслідків неконституційності (конституційності) закону, на підставі якого розглянута адміністративна справа;

– визначення теоретико-прикладних проблем, пов'язаних з реалізацією адміністративними судами своєї юрисдикції щодо розв'язання досліджених різновидів конституційних конфліктів;

– надання характеристики проблемам нормативної регламентації юрисдикційної діяльності адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій та розроблення пропозицій щодо внесення змін до певних законодавчих актів.

Об'єктом магістерської роботи є суспільні відносини, що виникають під час здійснення адміністративними судами своєї юрисдикції у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Предмет дослідження – юрисдикція адміністративних судів у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною базою магістерської роботи є використання загальнонаукових та спеціальних методів дослідження.

У процесі дослідження були використані:

– *метод системного аналізу* – для дослідження взаємозв'язку підсистем кожного конкретного механізму адміністративної юрисдикції в сфері

конституційної конфліктології та впливу відповідних складників на кінцеву результативність його функціонування (підрозділи 1.1, 1.2, 2);

– *системно-функціональний метод* – у процесі визначення основних засад правового регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів; для виявлення структурних елементів кожного з проаналізованих механізмів реалізації адміністративними судами своєї юрисдикції щодо розв’язання конституційних конфліктів; з’ясування ролі та місця норм, що регулюють здійснення адміністративної юрисдикції в сфері конституційної конфліктології, у системі права України (підрозділи 1.1, 1.2);

– *порівняльно-правовий метод (метод юридичної компаративістики)* – під час аналізу здійснення адміністративними судами своєї юрисдикції стосовно розв’язання конституційних конфліктів в закордонних країнах та співставлення іноземного досвіду з вітчизняною практикою; використовувався для порівняння нормативно-правових актів України та актів закордонного законодавства, яке регулює юрисдикційну діяльність адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктів (підрозділи 2.1, 2.2, 3);

– *формально-догматичний метод* – для виділення найважливіших юридичних конструкцій досліджених видів конституційних конфліктів і надання їхньої правової характеристики; для аналізу змісту норми щодо алгоритму дій адміністративного суду у разі невизначеності відповідності конституції закону, належного для застосування під час розгляду справи, а також норми, яка визначає особливості застосування наслідків неконституційності (конституційності) закону, на підставі якого розглянута адміністративна справа (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2);

– *метод юридичної герменевтики* – під час з’ясування змісту нормативної конструкції «суперечить Конституції України» як складника формули, яка передбачає повноваження адміністративного суду щодо застосування Конституції України замість закону у разі невизначеності стосовно його конституційності; у процесі визначення суті застереження «ще не виконане» як елемента композиції норми, яка характеризує ступінь виконання судового рішення, ухваленого із застосуванням неконституційного (конституційного)

закону, для мети перегляду такого рішення за виключними обставинами на підставі рішення Конституційного Суду України (підрозділи 2.1, 2.2, 3).

Положення, що висуваються на захист:

– узагальнено доктринальні та правозастосовні підходи щодо визначення критеріїв адміністративної юрисдикції, проаналізувати їхню роль в розмежуванні судових юрисдикцій;

– встановлено критерії адміністративної юрисдикції відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України та охарактеризувати їх;

– розроблено методологічну концепцію для ідентифікації належності справ до юрисдикції адміністративного суду;

– досліджено категорію «конституційний конфлікт», розкрити особливості та з'ясувати види конституційних конфліктів, на які поширюється юрисдикційна діяльність адміністративного суду;

– проаналізовано сутність найпоширеніших конституційних конфліктів: 1) невизначеність щодо відповідності конституції закону, належного для застосування під час розгляду справи; 2) застосування наслідків неконституційності (конституційності) закону, на підставі якого розглянута адміністративна справа

– визначено теоретико-прикладні проблеми, пов'язані з реалізацією адміністративними судами своєї юрисдикції щодо розв'язання досліджених різновидів конституційних конфліктів;

– запропоновано алгоритм дій адміністративного суду у разі невизначеності щодо відповідності конституції закону, належного для застосування під час розгляду справи;

– систематизовано підходи адміністративних судів щодо застосування наслідків неконституційності (конституційності) закону, на підставі якого розглянута адміністративна справа;

– надано характеристику проблемам нормативної регламентації юрисдикційної діяльності адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій;

– обґрунтовано потребу запровадження інцидентного конституційний контроль за ініціативою адміністративного суду як ефективного засобу забезпечення верховенства конституції;

– аргументовано необхідність імплементації у національне законодавство доктрини «політичного питання» як важливого чинника стримування адміністративного суду від втручання у конституційні конфлікти, що стосуються реалізації політико-правового розсуду владними суб'єктами.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що викладені у кваліфікаційній роботі науково-теоретичні положення та висновки можуть бути використані насамперед у правотворчості для комплексної модернізації законодавства, яке регламентує юрисдикційну діяльність адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій (Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України; Закону України «Про Конституційний Суд України»), а саме:

Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо надання усім судам загальної юрисдикції повноваження звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням)»;

Проект Закону України «Про внесення змін до певних законодавчих актів України для забезпечення верховенства Конституції України та прямої дії її норм (щодо надання судам загальної юрисдикції повноваження звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням)

Використання результатів дослідження магістерської роботи в науковій діяльності, а саме: (1) оприлюднення тез наукової доповіді на I міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції «Виклики глобалізованого суспільства: економіко-правовий аспект: матеріали» на тему «Вдосконалення національної моделі інцидентного конституційного контролю: теоретична концепція зміцнення правовладдя в Україні»; (2) оприлюднення наукової статті в Електронному науковому фаховому виданні «Юридичний науковий електронний журнал» (№ 4, 2020) на тему: «Публічний інтерес у визначенні юрисдикційної належності земельних спорів».

Апробація результатів дослідження.

Опубліковані тези доповіді на тему «Вдосконалення національної моделі інцидентного конституційного контролю: теоретична концепція зміцнення правовладдя в Україні» (Виклики глобалізованого суспільства: економіко-правовий аспект: матеріали I міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції (15 листопада 2019 року). За ред. К. О. Калаченкової, Т. В. Міхайліної. Вінниця, 2019. Том 1: Право. С. 35-39);

Опублікована наукова стаття на тему «Публічний інтерес у визначенні юрисдикційної належності земельних спорів» (Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал». № 4, 2020. С. 231-233).

Мета та завдання роботи визначили її структуру. Робота складається зі вступу, трьох розділів: 1) «Методологія визначення юрисдикції адміністративних судів. Конституційні конфлікти як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду»; 2) «Певні конституційні конфлікти, які розв'язують адміністративні суди: сутність та теоретико-прикладні проблеми, пов'язані з їхнім розглядом»; 3) «Перспективи модернізації законодавства, яке регламентує юрисдикційну діяльність адміністративних судів у сфері розгортання конституційних конфліктних ситуацій»; а також висновків, списку використаних посилань та додатків.

Така логіка викладення матеріалу обґрунтована доцільністю дослідження окремих напрямів реалізації юрисдикції адміністративних судів у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень у визначеному порядку для всебічного висвітлення питань, що становлять тему дослідження.

РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ. КОНСТИТУЦІЙНІ КОНФЛІКТИ ЯК ПРЕДМЕТ ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

1.1 Підходи щодо визначення адміністративної юрисдикції: теоретико-правовий зріз

Конституційний демократичний вектор розбудови Української держави ставить низку вимог до належної організації публічної влади та забезпечення прав людини. Однією з таких вимог є ефективність доступу до суду. Імператив добропорядного публічного урядування, закладений у формулі статті 3 Конституції України, накладає на державу позитивний обов'язок щодо визначення чіткого механізму, який забезпечуватиме дієву реалізацію основоположного права. У цьому контексті слід зауважити, що правнича доктрина та судова практика випрацювали певні методологічні підходи, які відіграють важливе роль у визначенні належності спору до юрисдикції адміністративного суду.

Висвітлюючи широкий спектр поглядів на це питання, не можна також випускати з поля зору й мету та завдання діяльності адміністративного суду – ефективний захист людини від сваволі публічної адміністрації – як основоположний дороговказ під час визначення належного методологічного інструментарію.

Відправною точкою для з'ясування ключових підходів до розмежування юрисдикцій, а отже й визначення тих основоположних маркерів, за якими визначається належність спору до адміністративної юрисдикції, є та позиція, що у вітчизняному законодавстві відсутня єдина методика до визначення критеріїв розмежування юрисдикцій судів [1].

Розмірковуючи про способи нівелювання цієї проблеми, суддя Верховного Суду В. М. Кравчук вказує, що «проблему теоретично можна було б вирішити, обґрунтувавши систему чітких, однозначних і зрозумілих критеріїв. Для цього слід було б відмовитися від застосування банкетних норм («крім справ, що

розглядаються в порядку іншого виду судочинства)), винятків («крім випадків, встановлених законом») та оціночних понять (як-от «спір про право», «публічно-правовий спір»).

Видається, що ця система мала б ґрунтуватися на послідовному застосуванні предметного і суб'єктного критеріїв. За предметним критерієм юрисдикція розподіляється на конституційну, цивільну (в т. ч. господарську та адміністративну) і кримінальну. У більшості випадків такий розподіл не становить проблеми. Кожен з цих видів судочинства має свою мету, що зумовлює такі особливості провадження, які не можуть бути уніфіковані.

За суб'єктним критерієм розмежовується цивільна, господарська та адміністративна юрисдикція. Господарські справи виникають між юридичними особами та підприємцями, а також з приводу створення та припинення юридичних осіб (корпоративні спори), а адміністративні – за участю суб'єкта владних повноважень. Всі інші справи вирішуються в порядку цивільного судочинства» [1].

Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду М. І. Смокович пропонує багатоелементний підхід до розмежування судових юрисдикцій та визначення компетенції адміністративних судів, сутність якого полягає у «виборі стратегії розмежування: – шляхом прийняття відповідного нормативного акта (нормативних актів) або внесення змін та доповнень у відповідні процесуальні кодекси; – без додаткового урегулювання, лише шляхом здійснення теоретичного аналізу завдань різних видів судочинства, сутності та змісту відповідних процесуальних норм, відповідних роз'яснень вищих судів, застосуванні загальних (розгляд спорів з яких видів правовідносин і за участю яких учасників спір належить до компетенції того чи іншого суду) та спеціальних критеріїв розмежування судових юрисдикцій» [2].

Вищий адміністративний суд України в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» також висловився на користь саме такої дуальної методології, зазначивши, що «вирішуючи питання про віднесення

норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії» [3].

Якщо говорити про законодавчі критерії, то пленум Вищого адміністративного суду визначив, що «вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

- 1) понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене у пункті 1 частини першої статті 3 КАС України;
- 2) визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині першій статті 17 КАС України;
- 3) встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частина друга статті 17 КАС України);
- 4) встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (частина третя статті 17 КАС України)» [3].

Також пленум наголосив, що «юрисдикція адміністративних судів може встановлювати й спеціальними законами, такими як, зокрема, Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання», Закон України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV «Про виконавче провадження» [3].

Свою чергою вибраний законодавцем підхід щодо закріплення категорій адміністративних справ, які належать до юрисдикції адміністративних судів, почасти зазнає критики з боку дослідників в сфері адміністративного права.

Зокрема, В. М. Бевзенко вказує, що «суспільні відносини виникають, розвиваються і видозмінюються набагато стрімкіше, ніж національне законодавство, тож неможливо та й недоцільно у нормах КАС України намагатися описувати і перераховувати публічно-правові спори. Тому для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати однозначні критерії оцінки публічності юридичного спору, його належності до

юрисдикції адміністративних судів. Такі критерії – постійне і незмінне універсальне мірило (інструмент визначення) належності спору до юрисдикції адміністративного суду» [4].

На думку В. М. Бевзенка, «критеріями адміністративної юрисдикції є такі ознаки:

- 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)» [4].

М. І. Смокович також обстоює позицію щодо того, що «під час визначення належності спору до адміністративної юрисдикції найбільш ефективним є теоретико-правовий підхід, який дає можливість ідентифікувати справу адміністративної юрисдикції саме за певними сутнісними ознаками публічно-правового спору, який характеризується тим, що:

1) це спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сферах державного управління або місцевого самоврядування, який виникає у зв'язку з реалізацією владних управлінських функцій відповідними органами, а отже, обов'язковою стороною такого спору повинен бути орган (посадова особа), наділений публічно-владними повноваженнями; сторонами можуть виступати і два органи публічної влади, наприклад, у спорах із питань компетенції;

2) виникнення такого спору обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту, а підставою його ініціювання факт подання юридично значущої позовної заяви, яка передбачена відповідними нормами права і оформлює

правову претензію одного із суб'єктів відповідного публічно-правового відношення;

3) публічно-правовий спір характеризуються негативним ставленням одного із суб'єктів публічно-правових відносин з приводу прийняття (встановлення), виконання або невиконання закріплених публічно-правовим законодавством правил поведінки;

4) може мати як законну основу право на оскарження неправомірних дій, що охоплює три правомочності: право на захист суб'єктивних прав від якого-небудь незаконного зазіхання чи обмеження; право вимагати від держави, її органів дотримувати й охороняти гарантовані законом права, свободи, інтереси; право звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів публічно-правових відносин;

5) вирішуються в рамках визначених правових процедур і компетентним юрисдикційним органом (у цьому випадку – адміністративним судом) шляхом визнання неправомірним нормативно-правового чи індивідуального адміністративного акта і відновлення порушеного права» [2, с. 67-68].

Суддя Великої Палати Верховного Суду В. С. Князев окреслив методологічні підходи щодо визначення належності справи до адміністративної юрисдикції таким способом: «У практиці ВП ВС головним підходом при визначенні юрисдикції є предмет спору. Тільки після цього визначається суб'єкт. Якщо в законі визначено, в межах якої юрисдикції має розглядатися спір, то це застосовується першочергово, лише потім – всі інші критерії. Наприклад, закон прямо визначає, що, спори, які впливають із публічної служби, розглядаються відповідно до адміністративного судочинства. В. Князев зауважив, що такий (юрисдикційний – уточнення наше В. П.) розподіл справ за предметом (характером, суттю) спірних відносин може бути простим, як от щодо стягнення заборгованості по кредитному договору – приватно-правові відносини, або виборчих спорів – публічні. Та часто трапляються випадки, коли визначити розподіл складно, адже питання мають комплексний характер.» [5].

Також у судовій практиці був випрацюваний ще один методологічний підхід, за яким наявний певний перелік справ, що на них не поширюється юрисдикція жодних судів системи судоустрою. Суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Я. О. Берназюк, проаналізувавши практику Великої Палати Верховного Суду, яка стосується згаданого питання сформулював такі висновки:

«1) У судовій практиці трапляються позови, які взагалі не підлягають судовому розгляду. В основі цього лежить, насамперед, конституційне положення про те, що юрисдикція судів поширюється лише на юридичні спори, і саме їх наявність дозволяє особі (позивачеві) реалізувати своє право на звернення до суду.

2) Важливим є те, що нова редакція ст. 124 Конституції України, яка набрала чинності 30 вересня 2016 року, містить норму, згідно з якою юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, акцентуючи саме на факті наявності спору. У свою чергу, попередня редакція передбачала конституційну гарантію того, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Таким чином, юрисдикція суду була звужена виключно до вирішення спорів. Аналогічних змін зазнали й положення ст. 2 КАС України, які визначають завдання адміністративного судочинства.

3) Зазначені зміни до Конституції України варто враховувати, застосовуючи рішення Конституційного Суду України стосовно тлумачення попередньої редакції ч. 2 ст. 124, зокрема, від 25 грудня 1997 року № 9-зп, від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002, від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002 та від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, постанову Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», а також іншу попередню практику Верховного Суду України.

4) Важливо також, що в новій редакції КАС України, у ст. 2, в якій визначено завдання адміністративного судочинства, на відміну від попередньої редакції, звернено увагу саме на ефективний захист прав та інтересів позивачів, а в ст. 6 щодо права на звернення до суду та способів судового захисту

акцентується на спрямованість адміністративного судочинства саме на захист законних інтересів (у попередній редакції КАС України в ст. 5 поняття «інтерес» було вжите в загальному значенні). Крім того, в новій редакції цього Кодексу до основних засад (принципів) адміністративного судочинства віднесено неприпустимість зловживання процесуальними правами та, відповідно, визначено зловживанням правом, серед іншого, подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер (ст. ст. 2 та 45).

5) Відмовляючи у відкритті або закриваючи провадження з огляду на те, що позов віднесений судом до таких, що не підлягають судовому розгляду, слід враховувати також імперативні та незмінні вимоги ст. 55 Конституції України, згідно з якими права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Зазначені положення отримали своє офіційне тлумачення, зокрема, в рішеннях Конституційного Суду від 25 листопада 1997 року № 6-зп, від 25 грудня 1997 року № 9-зп та від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011.

6) Відмовляючи у відкритті або закриваючи провадження в таких справах, адміністративний суд також має враховувати, що особа, яка просить про судовий захист, за загальним правилом, сплатила судовий збір, а також шляхом виконання обов'язку стосовно сплати податків утримує органи судової влади. У зв'язку з цим суд, крім іншого, повинен встановити причини, які, на думку позивача, зумовили виникнення спору; мету, яку переслідує позивач, звертаючись до суду; чи існують альтернативні способи захисту порушеного або оспорюваного права чи інтересу.

7) Суд також повинен враховувати сформовані Європейським судом з прав людини умови обмеження права особи на доступ до суду. Такі умови:

- не можуть зашкоджувати самій суті права на звернення до суду;
- переслідують легітимну мету, і така мета відповідає потребам суспільства та окремих осіб;

забезпечують розумну пропорційність між встановленими обмеженнями та поставленою метою;

доводи позивача про неправомірність втручання у реалізацію його прав є безпідставними;

запропонований альтернативний спосіб захисту гарантує не теоретичну, а практичну та ефективну можливість захисту порушеного права.

8) Усі позови, які не підлягають судовому розгляду, умовно можна поділити на чотири категорії:

(i) позови до Президента України або Верховної Ради України як політичних органів, які формуються шляхом всеукраїнських виборів, з позовною вимогою, яка не стосується безпосередньої управлінської діяльності цих суб'єктів владних повноважень;

(ii) позови, в яких заявник обрав неефективний (передчасний) спосіб захисту за наявності альтернативного ефективного способу захисту;

(iii) позови, в яких заявник обрав неправовий (штучний) спосіб захисту;

(iv) позови, в яких заявник обрав спосіб захисту, для якого законом визначено спеціальний порядок або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом.» [6].

На підставі наведеного слід виснувати, що належність конкретної справи до юрисдикції адміністративних судів має визначатися за багатокроковим методологічним стандартом зразка «step-by-step».

Базовим формально-юридичним критерієм, який дає можливість здійснити первинну оцінку можливості вважати спір предметно підсудним саме адміністративному суду, є пряме текстуальне закріплення у законодавчі акті (насамперед КАС) юрисдикції адміністративного суду щодо конкретних спірних відносин. Наприклад, за правилом пункту 6 частини першої статті 19 КАС до юрисдикції адміністративного суду належать справи у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Утім у переважній частині справ визначити належність спору до предметної підсудності адміністративного суду за допомогою тільки названого критерію не є можливим. Передовсім наведена теза стосується справ у спорах

фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності (пункт 1 частини шостої статті 19 КАС). І саме в зазначеній категорії спорів (проте не винятково в ній) постає потреба звернення до субстантивних (змістовних) критеріїв визначення належності справи до адміністративної юрисдикції.

Вихідним змістовним критерієм спору, який має розв'язувати адміністративний суд, є матеріально-правовий ідентифікатор, тобто зміст (суть) спірних відносин. Важливим є також те, що публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. За такого підходу вже на самому початку тесту вдається усунути потенційну ймовірність розгляду адміністративними судами спорів, які тільки за формальними ознаками (насамперед такою як участь суб'єкта-носія публічної влади) можуть хибно вважатися предметно підсудними саме адміністративним судам. При цьому слід зважати на можливу дуальність правового статусу органу публічної адміністрації, який у різних матеріально-правових відносин може реалізовувати відмінні за змістом повноваження та (або) обов'язки. Наприклад, можна згадати про те, що основні функції такого суб'єкта владних повноважень як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб мають як владний характер, зокрема щодо врегулювання правовідносин у сфері банківської діяльності, так і такі, що не містять владного складника, а пов'язані з управлінням банком як його виконавчим органом (адміністрацією).

Наступним субстантивним критерієм, за яким слід відмежовувати юрисдикцію адміністративного суду від юрисдикції інших судів є така ознака як спір фізичної чи юридичної особи із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, коли для розгляду такого спору законом встановлений порядок судового провадження, відмінний від закріпленого КАС. До таких справ належать, зокрема, справи у спорах щодо приватизації майна, які за приписами

пункту 2 частини першої статті 20 Господарського процесуального кодексу України розглядають господарські суди.

Окремим змістовним критерієм, який дає змогу предметно відмежовувати публічно-правові спори, належні до юрисдикції адміністративного суду, від решти публічно-правових спорів, є застереження в КАС щодо категорій справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів. Такими справами законодавець визначив ті, що: 1) віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) стосуються накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) виникають щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті (частина друга статті 19 КАС).

Водночас слід мати на увазі, що Велика Палата Верховного Суду випрацювала у своїй практиці підхід, за яким, окрім перелічених у частині другій статті 19 КАС України справ, адміністративні суди не можуть розглядати ще одну категорію справ – справи, які ВП ВС вважає такими, що взагалі не можуть розглядатися жодними судами системи судоустрою. Усі позови, які не належить розглядати в судовому порядку, умовно можна поділити на чотири категорії: 1) позови до Президента України або Верховної Ради України як політичних органів, які формуються шляхом всеукраїнських виборів, з позовною вимогою, яка не стосується безпосередньої управлінської діяльності цих суб'єктів владних повноважень; 2) позови, в яких заявник обрав неефективний (передчасний) спосіб захисту за наявності альтернативного ефективного способу захисту; 3) позови, в яких заявник обрав неправовий (штучний) спосіб захисту; 4) позови, в яких заявник обрав спосіб захисту, для якого законом визначено спеціальний порядок або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом.

1.2 Конституційні конфлікти як правовий феномен в юрисдикційній діяльності адміністративного суду

Відправною точкою осмислення ролі такого явища як конституційний конфлікт в предметній компетенції адміністративної юстиції є теза про те, що «адміністративна юрисдикція межує з конституційною... Спільним у цих справах є те, що вони публічно-правовими, тобто впливають із сфери публічних правовідносин» [2, с. 202].

Якщо звернутись до дефініцій категорії «конституційний конфлікт», сформульованих у юридичній доктрині, то привертає увагу те, що деякі автори ототожнюють поняття конституційного конфлікту з поняттям «конституційно-правовий спір» та визначають його як «суперечки, що виникли між учасниками конституційно-правових відносин у процесі здійснення ними своїх прав та обов'язків та вирішуються у встановленому законом порядку» [7, с. 2]. Проте є підстави вважати обґрунтованим критичний погляд А. Єзерова щодо такого підходу, адже, як слушно підкреслює вчений, конституційно-правові спори – лише одна з форм конституційних конфліктів [8, с. 65]. Водночас найбільш прийнятним з погляду поміщення в зміст дефініції ключових ознак цього явища вважаємо підхід Т. Пряхіної, яка визначає конституційний конфлікт як «форму взаємодії суб'єктів конституційних відносин, що має політико-правову природу та обумовлена необхідністю вирішення суперечок щодо визнання, реалізації, захисту інтересів суб'єктів, що являють собою цінність з точки зору їхньої соціальної значущості» [9, с. 365].

У контексті тематики дослідження варто зробити акценти на двох принципових аспектах, які впливають на визначення інструментарію розкриття проблематики, порушеної під час написання цієї роботи. Обидва з них розкриваються через психологічний вимір осмислення конституційного конфлікту. Наведене, по-перше, полягає у мотивації поведінки сторін, яка завжди має правове обґрунтування. Це означає, що кожна із сторін конфлікту виправдовує обраний варіант поведінки необхідністю досягнення або захисту конституційних цінностей, посиляючись при цьому на положення нормативно-

правових актів, правові звичаї, договори, презумпції, природне право, загальні принципи права, юридичну доктрину тощо [10, с. 20].

Своєю чергою ще одним важливим етапом процесу виникнення конституційного конфлікту є психологічний аспект усвідомлення виникнення суперечності, яка сягає рівня конституційно-конфліктної ситуації. Зазвичай усвідомлення такої суперечності як слушного зауважує Ю. Барабаш, «об'єктивізується через активні дії суб'єкта чи його бездіяльність». Також дослідник окреслює основні форми такої об'єктивізації, до яких на його думку, належать: «(1) ігнорування рішень, прийнятих одним владним суб'єктом, з боку іншого; (2) ухвалення владними суб'єктами протилежних рішень; (3) видання владними суб'єктами актів, а також здійснення недержавними інституціями дій, які явно суперечать конституційному законодавству; (4) неможливість продовження функціонування державної інституції через неспроможність владних суб'єктів сформувати її персональний склад» [11, с. 18].

Повертаючись безпосередньо до тематики, яка є предметом дослідження, очевидно є потреба сконцентруватись надалі на конституційно-конфліктному вимірі юрисдикції адміністративних судів та зовнішніх виявах такої юрисдикційної діяльності.

Важко не погодитись з тим, що серед широкого спектру конституційних конфліктів, найбільш формалізованим, як слушно зазначає суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду А. А. Єзеров, є конституційний спір. У цьому випадку конституційні конфлікти переносяться у площину вирішення в особливому порядку, передбаченому конституцією – за допомогою конституційних процедур [8, с. 100-101]. Тут «їх конституціоналізація досягає найбільш високого рівня, оскільки вони не просто охоплені нормативним регулюванням, а підпадають під сферу дії правила, що має вищу юридичну силу – силу конституційної норми» [12, с. 85].

Ця форма конституційного конфлікту являє собою публічно-правовий спір щодо нормативного змісту прав і обов'язків суб'єктів конституційних правовідносин. У такому конфлікті, по-перше, між сторонами виникає уповноважений конституцією арбітр у вигляді державного органу чи посадової

особи, а по-друге, подальша поведінка суб'єктів повністю підпорядковується процесуальним нормам [8, с. 101].

Т. Пряхіна справедливо зазначає, що «конституційний спір існує тоді, коли виявлені і сформульовані розбіжності стосовно предмета спору, а взаємні претензії сторін мають правове обґрунтування. Інакше кажучи, кожен з учасників конфлікту має власну правову позицію, яка обґрунтовує правомірність з точки зору конституції обраного ним варіанта поведінки, що суперечить позиції інших учасників конфлікту і породжує конституційно-правові суперечності» [9, с. 371].

Один з енциклопедичних словників з конституційного права містить лаконічне визначення конституційного спору – він визначає його як «розбіжності (конфлікт), що виникли між учасниками конституційно-правових відносин у процесі здійснення ними своїх прав та обов'язків і вирішуються у встановленому законом порядку» [13, с. 150].

Але із цим визначенням не погоджується Е. Замотаєва, яка, визнаючи необґрунтованим те, що автор наведеного вище визначення «характеризує відносини між сторонами конфлікту як конституційно-правові, тим самим ставлячи знак рівності між поняттями «конституційний спір» і «конституційно-правовий спір», вказує на різницю між цими поняттями. На її думку, «конституційний спір – явище соціальної дійсності, різновид конфліктних суспільних відносин, що мають конституційний характер, тоді як конституційно-правовий спір – категорія матеріально-формальна, що поєднує у собі фактичне та юридичне підґрунтя» [14, с. 2].

Але слід взяти до уваги, що Е. Замотаєва необґрунтовано використовує поняття «конституційно-правовий спір» та «конституційно-правовий конфлікт» як рівнозначні. У наведеному енциклопедичному визначенні поняття спору надане, загалом, правильно. Неправильним у ньому є трактування терміна «конфлікт» через категорію «розбіжності». Це дуже спрощене трактування, оскільки конфлікт – це, передусім, відносини, в процесі розвитку яких можуть виникати певні «розбіжності», що призводять до виникнення конфлікту [8, с. 102].

Отже, визначення конституційного спору у цьому контексті мало звучати так: це конфлікт, що виник між суб'єктами конституційно-правових відносин в процесі здійснення ними своїх прав та обов'язків і вирішується у встановленому законом порядку. У цьому визначенні підкреслюється, що конституційний спір – це форма конституційного конфлікту [8, с. 102]. Таку позицію поділяє О. Брежнєв, який стверджує, що у разі, «якщо сторони (юридичного конфлікту – уточнення наше В. П.) намагаються врегулювати виниклі розбіжності за допомогою юрисдикційних процедур, конституційно-правовий конфлікт набуває характеру конституційно-правового спору, отже динаміка його розвитку отримує певну юридичну оформленість» [15, с. 3].

О. Брежнєв пропонує визначати «конституційно-правовий спір як розбіжність, що виникла між суб'єктами конституційних правовідносин у сфері реалізації норм конституційного права і підлягає розв'язанню в особливому порядку, встановленому законом, у тому числі шляхом застосування державними органами повноважень юрисдикційного характеру» [15, с. 4]. Утім, як слушно наголошує А. Єзеров, це визначення обмежує можливість виникнення конституційного спору сферою реалізації норм конституційного права, обминаючи при цьому сферу конституційної правотворчості [8, с. 103].

Беручи до уваги найбільш значущі ознаки конституційного конфлікту як суспільно значущого явища, найбільш обґрунтованим, як вбачається, є визначення конституційного спору, запропоноване А. Єзеровим, який під категорією «конституційний спір» пропонує розуміти особливу форму конституційного конфлікту, за якої виниклі в процесі взаємодії між суб'єктами конституційних правовідносин розбіжності вирішуються у встановленому законом юрисдикційному порядку. Встановлений законом юрисдикційний порядок розгляду і вирішення конституційних спорів означає врегульовану процесуальними нормами специфічну юрисдикційну діяльність уповноважених державних органів. Врегулювання юрисдикційної діяльності у сфері конституційного права неодмінно зумовлює необхідність зростання питомої ваги конституційно-процесуальних норм [8, с. 103].

В. Кудрявцев навіть зазначає, що «у конституційному русі можна спостерігати тенденцію до розвитку процесуального підходу до Основного Закону держави» [12, с. 86]. «Справжню цінність і завершення правовому конфліктові надає, – на думку І. Захар'ящевої, – можливість звернення до державних органів за його вирішенням» [16, с. 49]. В. Федоренко прямо вказує на існування процесуальної частини системи конституційного права, яка представлена «тими інститутами, що передбачають обов'язкове використання конституційного та адміністративного судочинства... при вирішенні конституційних конфліктів» [17, с. 24]. У цьому контексті важливо зазначити, що «державними органами, до повноважень яких належить розгляд і вирішення конституційних спорів, відповідно до законодавства України, є передусім Конституційний Суд України та адміністративні суди...» [8, с. 103]. Діяльність цих органів із розгляду і вирішення конституційних спорів спрямована передусім на забезпечення верховенства конституції в системі нормативних актів, її прямої, безпосередньої дії у функціонуванні суб'єктів суспільних відносин і називається в науці конституційним контролем» [18, с. 25].

Щодо конституційних спорів як форми конституційних конфліктів, то їх можна класифікувати за такими родами:

1) спори у сфері правотворчої діяльності, які включають у себе спори про відповідність законів та інших нормативних актів України Конституції України (про конституційність нормативних актів) – п. 1 ст. 150 Конституції України, п. 1 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», спори про дотримання порядку внесення змін і доповнень до Конституції України – ст. 159 Конституції України, спори про відповідність указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших актів органів державної влади та місцевого самоврядування законам України (про законність нормативних актів) – п. 1 ст. 17 Кодексу України про адміністративне судочинство, спори про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість – ч. 1 ст. 151 Конституції України, п. 2 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»; ця група спорів своїм

існуванням зобов'язана об'єктивно обумовленій наявності колізій у нормативно-правовій сфері [8, с. 116];

2) спори, пов'язані з офіційним тлумаченням Конституції та законів України – ч. 2 ст. 150 Конституції України, п. 4 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»; підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України (ч. 1 ст. 93 Закону України «Про Конституційний Суд України»), підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав та свобод (ч. 1 ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»); отже спори щодо тлумачення норм Конституції та законів є спорами, що виникають у зв'язку з неоднозначним розумінням конституційних та законодавчих норм у процесі нормотворчої та правозастосовної діяльності, тобто спорами «з приводу смислового змісту тексту» [19, с. 171];

3) спори з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом або процесом референдуму (виборчі спори) – п. 4 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [20];

4) спори у сфері організації державної влади та місцевого самоврядування є дуже багатоманітними, особливо серед них виділяються спори про компетенцію (компетенційні спори) [21, с. 3-8]; такі спори можуть вирішуватися Конституційним Судом України шляхом тлумачення норм законодавства або визнання певних норм неконституційними та адміністративними судами, виходячи з п. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України;

5) спори у сфері правового статусу особи – до цієї групи належать спори, пов'язані з набуттям і втратою громадянства (п. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. ст. 26-28 Закону України «Про

громадянство України»[22]), реалізацією конституційних принципів правового статусу особи тощо;

б) спори щодо дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України поста в порядку імпічменту – ст. 111, ч. 2 ст. 151 Конституції України, п. 3 ст. 13, ст. ст. 90-92 Закону України «Про Конституційний Суд України» [8, с. 117].

І хоча значущість виокремлення ключових категорій конституційних конфліктів є безсумнівною, публічно-правова дійсність може розширювати масштаби сфер, де можуть виникати конституційні спори, оскільки динаміка суспільних відносин та їхня глобалізація, а також процеси конвергенції правових систем мають серйозний потенціал щодо продукування нових методів та способів розв'язання конституційних конфліктів. Певні найбільш важливі аспекти цього питання далі будуть висвітлені більш ґрунтовно.

Висновки до Розділу 1

1. Належність конкретної справи до юрисдикції адміністративних судів має визначатися за багатокроковим методологічним стандартом зразка «step-by-step».

2. Базовим формально-юридичним критерієм, який дає можливість здійснити первинну оцінку можливості вважати спір предметно підсудним саме адміністративному суду, є пряме текстуальне закріплення у законодавчі акті (насамперед КАС) юрисдикції адміністративного суду щодо конкретних спірних відносин. Наприклад, за правилом пункту 6 частини першої статті 19 КАС до юрисдикції адміністративного суду належать справи у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Утім у переважній частині справ визначити належність спору до предметної підсудності адміністративного суду за допомогою тільки названого критерію не є можливим. Передовсім наведена теза стосується справ у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності (пункт 1 частини шостої статті 19 КАС). І саме в зазначеній

категорії спорів (проте не винятково в ній) постає потреба звернення до субстантивних (змістовних) критеріїв визначення належності справи до адміністративної юрисдикції.

3. Вихідним змістовним критерієм спору, який має розв'язувати адміністративний суд, є матеріально-правовий ідентифікатор, тобто зміст (суть) спірних відносин. Важливим є також те, що публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. За такого підходу вже на самому початку тесту вдається усунути потенційну ймовірність розгляду адміністративними судами спорів, які тільки за формальними ознаками (насамперед такою як участь суб'єкта-носія публічної влади) можуть хибно вважатися предметно підсудними саме адміністративним судам. При цьому слід зважати на можливу дуальність правового статусу органу публічної адміністрації, який у різних матеріально-правових відносин може реалізовувати відмінні за змістом повноваження та (або) обов'язки. Наприклад, можна згадати про те, що основні функції такого суб'єкта владних повноважень як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб мають як владний характер, зокрема щодо врегулювання правовідносин у сфері банківської діяльності, так і такі, що не містять владного складника, а пов'язані з управлінням банком як його виконавчим органом (адміністрацією).

4. Наступним субстантивним критерієм, за яким слід відмежовувати юрисдикцію адміністративного суду від юрисдикції інших судів є така ознака як спір фізичної чи юридичної особи із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, коли для розгляду такого спору законом встановлений порядок судового провадження, відмінний від закріпленого КАС. До таких справ належать, зокрема, справи у спорах щодо приватизації майна, які за приписами пункту 2 частини першої статті 20 Господарського процесуального кодексу України розглядають господарські суди.

5. Окремим змістовним критерієм, який дає змогу предметно відмежовувати публічно-правові спори, належні до юрисдикції

адміністративного суду, від решти публічно-правових спорів, є застереження в КАС щодо категорій справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів. Такими справами законодавець визначив ті, що: 1) віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) стосуються накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) виникають щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті (частина друга статті 19 КАС).

6. Водночас слід мати на увазі, що Велика Палата Верховного Суду випрацювала у своїй практиці підхід, за яким, окрім перелічених у частині другій статті 19 КАС України справ, адміністративні суди не можуть розглядати ще одну категорію справ – справи, які ВП ВС вважає такими, що взагалі не можуть розглядатися жодними судами системи судоустрою. Усі позови, які не належить розглядати в судовому порядку, умовно можна поділити на чотири категорії: 1) позови до Президента України або Верховної Ради України як політичних органів, які формуються шляхом всеукраїнських виборів, з позовною вимогою, яка не стосується безпосередньої управлінської діяльності цих суб'єктів владних повноважень; 2) позови, в яких заявник обрав неефективний (передчасний) спосіб захисту за наявності альтернативного ефективного способу захисту; 3) позови, в яких заявник обрав неправовий (штучний) спосіб захисту; 4) позови, в яких заявник обрав спосіб захисту, для якого законом визначено спеціальний порядок або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом.

7. Конституційні спори як форму конституційних конфліктів можна класифікувати за такими родами:

1) спори у сфері правотворчої діяльності, які включають у себе спори про відповідність законів та інших нормативних актів України Конституції України (про конституційність нормативних актів) – п. 1 ст. 150 Конституції України, п. 1 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», спори про

дотримання порядку внесення змін і доповнень до Конституції України – ст. 159 Конституції України, спори про відповідність указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших актів органів державної влади та місцевого самоврядування законам України (про законність нормативних актів) – п. 1 ст. 17 Кодексу України про адміністративне судочинство, спори про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість – ч. 1 ст. 151 Конституції України, п. 2 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»; ця група спорів своїм існуванням зобов'язана об'єктивно обумовленій наявності колізій у нормативно-правовій сфері;

2) спори, пов'язані з офіційним тлумаченням Конституції та законів України – ч. 2 ст. 150 Конституції України, п. 4 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»; підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України (ч. 1 ст. 93 Закону України «Про Конституційний Суд України»), підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав та свобод (ч. 1 ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»); отже спори щодо тлумачення норм Конституції та законів є спорами, що виникають у зв'язку з неоднозначним розумінням конституційних та законодавчих норм у процесі нормотворчої та правозастосовної діяльності, тобто спорами «з приводу смислового змісту тексту»;

3) спори з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом або процесом референдуму (виборчі спори) – п. 5 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України;

4) спори у сфері організації державної влади та місцевого самоврядування є дуже багатоманітними, особливо серед них виділяються спори про компетенцію (компетенційні спори); такі спори можуть вирішуватися Конституційним Судом України шляхом тлумачення норм законодавства або визнання певних норм неконституційними та адміністративними судами, виходячи з п. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України;

5) спори у сфері правового статусу особи – до цієї групи належать спори, пов'язані з набуттям і втратою громадянства (п. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. ст. 26-28 Закону України «Про громадянство України»), реалізацією конституційних принципів правового статусу особи тощо;

6) спори щодо дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України поста в порядку імпідменту – ст. 111, ч. 2 ст. 151 Конституції України, п. 3 ст. 13, ст. ст. 90-92 Закону України «Про Конституційний Суд України».

8. Попри те, що значущість виокремлення ключових категорій конституційних конфліктів є безсумнівною, публічно-правова дійсність може розширювати масштаби сфер, де можуть виникати конституційні спори, оскільки динаміка суспільних відносин та їхня глобалізація, а також процеси конвергенції правових систем мають серйозний потенціал щодо продукування нових методів та способів розв'язання конституційних конфліктів.

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНІ КОНФЛІКТИ, ЯКІ РОЗВ'ЯЗУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ: СУТНІСТЬ ТА ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ЇХНІМ РОЗГЛЯДОМ

2.1 Невизначеність щодо відповідності Конституції України (конституційності) закону, належного для застосування під час розгляду справи

Конституція України на сучасному етапі розвитку суспільства має розглядатися не тільки і не стільки як «мапа публічної влади» чи інструкція щодо її здійснення, а радше як джерело сенсів, правозахисний потенціал якого має розкриватися у динаміці суспільних відносин.

Ключовим засобом розкриття смислу конституційного контенту є його інтерпретація, що здійснюється в межах конкретного контексту різними суб'єктами, чільне місце серед яких відводиться судам системи судоустрою, що безпосередньо мають інтегрувати конституційні максими в правове буття суспільства.

Одним з класичних способів вважається розв'язання судом юридичного спору. Водночас на етапі надання оцінки обставинам справи та відповідним відносинам може постати питання застосування певного джерела права з погляду його узгодженості з Конституцією. І в тому разі, якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії (абзац 1 частини четвертої статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України). У такому разі суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України (абзац 3 частини четвертої цієї ж статті). Отже, процесуальний закон надає адміністративному суду повноваження застосовувати Конституцію України як акт вищої юридичної сили у ситуації, якщо суд дійде висновку про конфлікт між положеннями ординарного (звичайного) закону та нормами Зasadничого Закону під час розгляду публічно-

правового спору. За таких обставин постає дуже конкретне питання щодо того, чи обмежений суддя будь-якими інтерпретаційними кордонами, а якщо так, то які його межі. Наведена проблема має розв'язуватися за допомогою доктринального осмислення алгоритму дій суду у разі виникнення дилеми щодо можливості застосування певного закону під час розгляду справи з огляду на невизначеність щодо його відповідності Конституції України.

У цій ситуації вирішальне значення має методологічне підґрунтя застосування цієї формули. Доктрина містить широкий набір концепцій, які обстоюють представники академічного середовища, тому розгляньмо відповідні підходи більш розлого.

Відправною точкою для розкриття особливостей концепцій розв'язання окресленої проблеми вважаємо позицію судді Конституційного Суду України В. Лемака, на цілком слушне переконання якого суддя загального суду має зважати на два моменти, коли йдеться про пряме застосування норм Конституції України: 1) співвідношення власних повноважень і повноважень Конституційного Суду; 2) специфіка Конституції України, зокрема і те, в який спосіб зовні виражені принципи і норми Конституції України [23].

І якщо відштовхуватися від того, що саме виключна конституційна юрисдикція має дуже конкретні межі, а суди загальної юрисдикції зобов'язані застосовувати чинний закон при розгляді справи тільки тоді, якщо він не суперечить Конституції України [24, с. 155], важливо визначити компетенцію адміністративного суду щодо застосування Конституції України під час здійснення правосуддя у її співвідношенні з винятковою юрисдикцією Конституційного Суду України як єдиного суб'єкта, який здійснює конституційний нормоконтроль під час розгляду справ у межах конституційного провадження.

Вважаємо, що компетенція адміністративного суду у такій ситуації визначається його можливістю констатувати передовсім очевидну суперечність між положеннями Конституції України та Закону, який має застосовуватися для розв'язання спору.

Очевидна суперечність може полягати винятково у текстуальному конфлікті положень закону та норм Конституції України, тобто стосується саме формального аспекту відповідності приписів Закону нормам Конституції України.

Адміністративний суд не має повноважень здійснювати субстантивний (змістовний) аналіз відповідності положень ординарних актів парламенту чи інших нормативно-правових актів нормам Основного Закону, оскільки це є предметом діяльності Конституційного Суду України, який перевіряє Закони не тільки на формальну відповідність нормам Конституції, а й зважає на цілісну конституційну матерію, складниками якої є:

- 1) конституційні норми;*
- 2) конституційні принципи;*
- 3) конституційні цінності.*

Тобто змістом конституційного контролю з боку Конституційного Суду України можуть бути усі елементи конституційного контенту, які містить текст Зasadничого Закону, незалежно від ступеня їхнього узагальнення (абстракції): від складників, що не мають жодних елементів конституційного узагальнення (конституційні норми), до елементів, що мають середній ступінь абстракції (конституційні принципи), та найвищий рівень узагальнення (конституційні цінності).

Тож питання, які перебувають на певному рівні конституційного абстрагування, перебувають поза межами компетенції адміністративного суду щодо безпосереднього застосування Конституції під час розгляду публічно-правових спорів. Тож винятковим предметом оцінки адміністративним судом Закону щодо його відповідності Зasadничому Закону є питання відповідності положень Закону нормам Конституції тільки щодо його текстуальних формулювань, які не мають жодного конституційного абстрагування. Тобто питання оцінки положення ординарного Закону, ухваленого Національною Радою (Верховною Радою), щодо відповідності його Конституції України може зводитися винятково до оцінки з погляду узгодженості юридичних приписів такого Закону з нормами Конституції України.

Отже, межі компетенції адміністративних судів щодо перевірки положень Законів на відповідність Конституції України сягають тільки рівня конституційних норм, що позбавляє адміністративний суд змоги збільшувати обсяг своєї компетенції в аспекті оцінки юридичних приписів Закону на відповідність іншим елементам конституційної матерії, зокрема конституційним принципам та конституційним цінностям. Якщо припустити протилежну правову дійсність, то наявний ризик того, що кожен адміністративний суд в державі вивищиться до рівня Конституційного Суду України, і зможе *de facto* констатувати неконституційність будь-якого закону (його окремих положень), що постановить під загрозу стабільність національного правопорядку, та може призвести до численних порушень загального принципу конституційного права, що «закон є конституційним доти, доки Конституційний Суд не дійшов висновку про інше».

Слід надалі категорично запобігти тому, щоб розгляд судових справ відбувався крізь призму абсолютної презумпції конституційності чинних законів, що більш прийнятно для інших сфер правозастосування, але недопустимо в процесі здійснення правосуддя. А для досягнення вказаної мети потрібно уважно визначитися з термінами та чітко розмежувати три юридичні ситуації: 1) визнання Конституційним Судом України закону (іншого правового акта) неконституційним, що має наслідком втрату його чинності; 2) безсумнівне встановлення факту невідповідності (суперечності) закону Конституції України судом загальної юрисдикції, що має наслідком незастосування його при розгляді конкретної судової справи; 3) виникнення сумніву у конституційності закону під час розгляду справи судом загальної юрисдикції, що має наслідком зупинення судового провадження з наступною ініціативою відповідного звернення до Конституційного Суду України [24, 26, 27, 28].

Слід зазначити, що упродовж 2017-2020 років в Україні запроваджено цілу низку конституційно-правових нововведень, серед яких – не надто помітні для загалу, але дуже важливі для справи утвердження верховенства Конституції новели, внесені до більшості процесуальних кодексів України (кінець 2017 р.). У

результаті було розширено повноваження судів загальної юрисдикції стосовно застосування Основного Закону України при здійсненні правосуддя.

Зокрема у нових редакціях Господарського процесуального кодексу України (ст. 11), Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 7), Цивільного процесуального кодексу України (ст. 10) передбачено: «якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після ухвалення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України.».

Натомість законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України» (№10061) відповідні статті процесуальних кодексів запропоновано викласти у такій редакції: «Якщо суд виявить, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд зупиняє провадження у справі та звертається до Верховного Суду, який, протягом шістдесяти днів з дня надходження запиту суду, зобов'язаний скликати Пленум для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України».

Як вказано в Пояснювальній записці до законопроекту, причиною його подання є те, що чинна сьогодні законодавча конструкція «по суті представляє собою змішування двох наявних у світі моделей доступу особи до судового конституційного контролю: 1) централізованого (наявність спеціального суду конституційної юрисдикції, до якого може звернутися особа самостійно після вичерпання інших засобів юридичного захисту) та 2) децентралізованого (суд, який розглядає справу, самостійно приймає рішення про незастосування неконституційного закону у зв'язку із відсутністю органу конституційної юрисдикції в державі)».

Даючи характеристику такій законодавчій ініціативі слід визнати, що в Україні ще з середини 90-х років XX ст. у багатьох представників правничого та політичного середовищ закріпилася думка, що завдання із забезпечення конституційності правових актів – справа виключно КСУ. Але такий погляд на справу, який і тоді був щонайменше поверхневим та завідомо контрпродуктивним, сьогодні ж і поготів, уже не має права на існування. Адже на основі болючого досвіду перших десятиліть новітнього українського державотворення, не може викликати сумнівів, що реальне досягнення закріпленої в Конституції України мети забезпечення конституційності правових актів можливе лише за умови повноцінного долучення до справи якомога ширшого кола активних учасників, в першу чергу – судів.

Варто наголосити, що застосування принципу прямої дії норм Конституції України завжди було безпосереднім обов'язком кожного судді, жодного законодавчого підкріплення не потребуючи. Так, у добре відомій постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» ще 1996 року було вказано: «Оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй».

З іншого боку, як відомо, судова практика пішла зовсім іншим шляхом, а попередні редакції процесуальних кодексів майже не розвивали закладений у ст. 8 Основного Закону принцип, суттєво стримуючи і без того не надто велику активність суддів у справі утвердження верховенства Конституції України. Але якщо правильно застосовувати Конституцію досі не вміли суди, то чого можна було вимагати від інших учасників суспільних відносин, зокрема політичних діячів, рядових представників публічної влади чи пересічного громадянина.

Водночас, збільшення повноважень судів у частині застосування Конституції України неоднозначно сприйнято в окремих академічних та

професійно-практичних колах (що й спричинило подання законопроекту). З недовірою і настороженістю розглядається воно окремими експертами як посягання на виключну юрисдикцію КСУ, наділення «звичайних» судів не притаманними їм повноваженнями, що нібито загрожує поверненням в ідейний обіг недолугої ідеї ліквідації КСУ та до штучного запровадження в Україні елементів американської моделі конституційного контролю.

Проте ці побоювання зовсім не обґрунтовані оскільки межі між спеціалізованою конституційною та загальною юрисдикцією в Україні визначені досить чітко. Чинні на сьогодні процесуальні кодекси ніяк не змінюють того, що єдиним органом влади, уповноваженим на визнання правових актів неконституційними завжди був і залишається КСУ. Визнання правового акта таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним,) є офіційним актом (дією) єдиного органу конституційної юрисдикції, здійсненим у результаті встановлення (з'ясування, виявлення) суперечності (невідповідності) правового акта Конституції України, що оформлене рішенням КСУ у встановленому Конституцією порядку та має наслідком втрату чинності правового акта повністю або частково.

Суди ж загальної юрисдикції, не маючи права визнавати нормативні акти неконституційними, поряд із цим не мають права застосовувати такі акти у разі, якщо доходять самостійного висновку, що останні суперечать Конституції України. Але треба мати на увазі, що такий висновок, як парадоксально б це не звучало, зберігшись в остаточному (нескасованому вищими інстанціями) судовому рішенні, сам по собі не є остаточним та має попередній, тимчасовий і проміжний характер і може не знайти свого подальшого підтвердження КСУ.

Саме тому встановлена КСУ неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, є підставою для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, якщо рішення суду ще не виконане (статті 361, 363 КАС України; статті 320, 321 ГПК України; статті 423, 424 ЦПК України).

Але варто ще раз наголосити – обов’язок суду відмовитися від застосування закону у справі виникає лише в разі безсумнівного судового переконання у його суперечності Конституції України.

Зрозуміло, що таке переконання може мати місце лише у достатньо очевидних випадках, коли йдеться про конкретні, чітко визначені конституційні норми-правила, з якими не узгоджуються відповідні норми закону. Суд не може брати на себе зайву відповідальність та неадекватно оцінювати власну спроможність визначати конституційність правового акта, особливо у складних справах, де необхідний зовсім інший рівень аналізу, який здатен забезпечити лише КСУ.

Отже сьогодні, Україна, яка, очевидно, перебуває на найбільш динамічному етапі правового реформування за всю свою попередню історію, як ніколи раніше, потребує якісної, дисциплінованої та високо організованої системи забезпечення конституційності правових актів, єдиним центром, але не єдиним суб’єктом якої є КСУ. Тож виключати в сучасних умовах з цієї системи суди загальної юрисдикції є неправильним і неприйнятним» [25].

Водночас голова Конституційного Суду Литовської Республіки Дейнюс Жалімас зауважує, що суди повинні брати активну участь у перевірці конституційності правових актів, що застосовуються у справах, які вони розглядають, незалежно від позицій сторін стосовно цього питання, за умови, що є серйозні підстави, щоб довести несумісність конкретного акта з Конституцією [29].

У такій ситуації також слушно ставити питання про природу судового звернення до Верховного Суду після фактично акту застосування прямої дії норм Конституції. Він є правом чи обов’язком суду? Чи зобов’язаний суд, який дійшов висновку про неконституційність закону, застосувавши замість нього норми Конституції як норми прямої дії, звернутися до Верховного Суду з тим, щоб останній вніс конституційне подання до Конституційного Суду України, чи це його право? [30, с. 173].

Відмова від застосування у конкретній справі закону, неконституційного з точки зору суду, без звернення Верховним Судом до Конституційного Суду

суперечить щонайменше двом важливим засадам побудови єдиної правової системи держави: 1) закони мають застосовуватись однаково на всій території держави; 2) різне тлумачення різними судами одних і тих же норм Конституції ставить під сумнів верховенство Основного Закону [30, с. 173].



2.2 Застосування наслідків неконституційності (конституційності) закону, на підставі якого розглянута адміністративна справа

Важливим є питання, як діяти судам системи судоустрою, якщо КСУ визнав Закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував Закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, вказавши про це у резолютивній частині рішення.

Спробуємо надати власні аргументи з цього приводу. Аналіз судових рішень, пов'язаних із виконанням рішень КСУ переконує, що звернення до суду у таких випадках відбувається через подання заяви за винятковими обставинами, переважно в адміністративному судочинстві (п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України). Подібні норми містяться і в інших процесуальних кодексах.

Так, КАС України встановлює одну із підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами: встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане (п. 1 ч. 5 ст. 4361 ЦПК України). Таке положення також є результатом останньої системної реформи щодо правосуддя на конституційному і законодавчому рівнях (2016 року). Зауважимо на двох ключових новелах цієї норми порівняно із попереднім процесуальним регулюванням: 1) неконституційність (конституційність) закону, встановлена КСУ нині віднесена до виняткових обставин; 2) окрім неконституційності законодавець закріпив висновок про конституційність закону як підставу виняткових обставин. Застереження «якщо рішення суду ще не виконане» успадковане із попереднього законодавчого регулювання, коли неконституційність закону, встановлена КСУ, вважалася нововиявленими обставинами – п. 4 ч. 2 ст. 361 ЦПК України; п. 5 ч. 2 ст. 245 КАС України; п. 5 ч. 2 ст. 112 ГПК України; п. 4 ч. 2 ст. 459 КПК (в редакції до 2017 року).

Останній аспект видається нам ключовим і надзвичайно важливим у механізмі ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина на національному рівні. ВС неодноразово звертався до дослідження цієї правової

проблеми. Однак здебільшого в порядку адміністративного судочинства, тому наведемо підходи цього суду під час перегляду справ у порядку КАС України. Зокрема, Касаційним адміністративним судом у складі ВС (далі по тексту – КАС ВС) питання прийняття до розгляду заяви за виключними підставами у справі щодо рішення, яке не підлягало виконанню, було визначено як виключна правова проблема [9].

Доцільним видається навести цей висновок КАС ВС.

«29. Верховний Суд неодноразово розглядав справи, в яких вирішувалося це питання.

30. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, яка входить до складу палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав, в постанові від 17.12.2019 у справі № 808/2492/18 зазначив, що наявність рішення Конституційного Суду України № 1-р(П)/2019 від 25.04.2019 в справі № 3-14/2019 (402/19, 1737/19) не змінює правового регулювання спірних правовідносин та не доводить факту допущення судом помилки під час розв'язання спору. На час виникнення спірних правовідносин та на час ухвалення рішення судом закон був чинним та підлягав застосуванню.

31. У цій же постанові Верховний Суд звернув увагу на Податкового кодексу України визнані неконституційними, останні втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього рішення. Із змісту наведеного слідує, що дія положень абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України втратила чинність з 27 лютого 2018 року, при цьому така не має зворотної сили. Тому, рішення Конституційного Суду №1-р/2018 не може бути застосовано до правовідносин з приводу виплати пенсії позивачеві, що виникли до 27 лютого 2018 року, а саме в період з липня 2014 року. Враховуючи, що на час ухвалення постанови Дніпровського районного суду міста Києва від 20 листопада 2015 року положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України були чинними, останні втратили чинність лише з 27 лютого 2018 року, тому правильним є висновок судів попередніх інстанцій про те, що відсутні підстави для скасування постанови Дніпровського районного суду міста Києва від 20

листопада 2015 року у справі за позовом ОСОБА_2 до Лівобережного об'єднаного управління Пенсійного фонду України в місті Києві про визнання дій неправомірними та зобов'язати вчинити певні дії» [9].

Все ж, ухвалою Великої Палати ВС виняткова правова проблема не підтверджена і справа була повернута відповідній колегії КАС ВС для розгляду [8], який своєю чергою передав цю справу на розгляд об'єднаної палати КАС ВС [10], і перегляд справи об'єднаною палатою КАС ВС станом на момент написання статті триває.

Мотиви, викладені в ухвалі, є достатньо розлогими, проілюструємо лише сутність позиції КАС України, оскільки вони видаються істотно важливими для формування коректного механізму судового захисту прав і свобод людини та громадянина на національному рівні в Україні.

«... (б) рішення, які є предметом перегляду. Значення словосполучення «ще не виконане»

... Усі ці рішення, які набрали законної сили можуть бути предметом перегляду. Закон не дає підстав вважати, що є якісь види судових рішень, які не може бути переглянуто. Отже, рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, можуть бути предметом перегляду так само, як і рішення, яким позов задоволено.

56. Підставою перегляду таких рішень за п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане.

57. Отже, можна виділити такі умови перегляду за цією підставою: а) неконституційність (конституційність) нормативно-правового акта чи його окремого положення; б) застосування (не застосування) такого акта у справі; в) рішення суду у такій справі не виконане.

58. У постанові від 17.12.2019 у справі №808/2492/18 сформульовано висновок про те, що не може вважатись невиконаним в контексті приписів пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС, рішення, що набрало законної сили,

яким у задоволенні позову відмовлено, оскільки воно не передбачає примусового виконання.

59. Таке тлумачення призводить до того, що особа, якій у задоволенні позову відмовлено (позивач), фактично позбавляється права на перегляд рішення з підстав визнання неконституційним закону, застосованого в її справі. Це стосується навіть позивача, який пройшов усі інстанції в судах загальної юрисдикції, звернувся з конституційною скаргою до Конституційного Суду України і домогся визнання закону неконституційним – за такого підходу він не може розраховувати на перегляд рішення. Інститут перегляду справи за виключних обставин фактично перестає діяти і втрачає практичне значення.

60. Суд з цим підходом не погоджується. Граматичне тлумачення словосполучення «якщо рішення суду ще не виконане» дає підстави для висновку, що йдеться про рішення, яке підлягає виконанню (тобто резолютивна юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 152 Конституції України). Відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності передбачено статтею 1175 Цивільного кодексу України.

68. Якщо особи зазнали шкоди від дії закону, визнаного неконституційним, вони можуть вимагати її відшкодування, зокрема звернутися до суду з окремим позовом. Це загальний порядок.

69. Поряд з цим, до осіб, які у судовому порядку оспорювали наявність/відсутність прав чи обов'язків, що ґрунтується на законі, визнаному згодом неконституційним, діє спеціальне правове регулювання. Захист їх прав від наслідків неконституційності застосованого до них закону можливий через перегляд справи за виключними обставинами.

70. Інший підхід до зазначеного питання, на що вже зверталася увага, робить неефективним інститут конституційної скарги. Скориставшись своїм правом на оскарження конституційності застосованого щодо неї закону, особа прагне відновити саме свої права та законні інтереси. Коли Конституційний Суд

України задовольняє конституційну скаргу, має бути механізм, що забезпечує реальне поновлення її порушених прав. Таким механізмом є перегляд справи за виключними обставинами.

71. Негативні наслідки порушення Конституції України не будуть адекватно усунені тільки констатацією невідповідності положень нормативного акта Конституції і не можуть бути виправлені в інший спосіб, окрім як за допомогою повторного судового провадження ... [10].

В цілому погоджуючись із наведеним висновком КАС ВС, висловімо власні додаткові аргументи стосовно процесуальних наслідків висновку КСУ щодо того, що закон є конституційним, але суд витлумачив його у спосіб, що не відповідає Конституції України. Одночасно зауважимо, що якщо КСУ визнав приписи закону неконституційними – процесуальні наслідки є ідентичними. Оскільки на сьогодні ще жодного застереження за ч. 3 ст. 89 Закону № 2136-VIII КСУ не зробив, моделюємо спільну ситуацію наслідків відмови КАС ВС у випадках, коли рішення не підлягало виконанню – відмова у позові на стадії касаційного перегляду.

Застереження у п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України про те, що перегляду за винятковими обставинами підлягає рішення, яке «ще не виконане», стосується не рішень про відмову в позові, а тих рішень, які підлягали виконанню і давали підстави для видачі виконавчого листа, відкриття виконавчого провадження, але виконання рішення з тих чи інших причин здійснено не було. Інше тлумачення звужує зміст п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України та, як наслідок, – зміст конституційного права особи на перегляд судового рішення з підстави неконституційності закону, застосованого в остаточному судовому рішенні, ухваленому у справі цієї особи. З цього приводу підкреслимо конституційну засаду судочинства – рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (п. 2 ч. 2 ст. 129 Конституції України). Відмова в перегляді судового рішення за винятковими обставинами на підставі того, що постанова ВС у справі не підлягала виконанню у зв'язку з відмовою особі в позові, – поставить цю особу у відмінне (дискримінаційне) становище порівняно з Відповідачем (у випадку, якби він програв справу, але рішення не було виконане), що порушує

вказану конституційну засаду судочинства (п. 2 ч. 2 ст. 129), суперечитиме ст. 55 Основного Закону України, яка закріплює конституційне право кожного на судовий захист, а також загальне конституційне право рівності усіх перед законом (ч. 1 ст. 24 Конституції України).

Крім того, ймовірна відмова у перегляді прямо порушуватиме обов'язковість виконання рішення КСУ: «рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені» (ст. 151-2 Конституції України). Зокрема у справах тих осіб, які ще з початку розгляду справи судами першої інстанції наголошували на неконституційності суперечності окремих норм окремих законів Конституції України (наприклад, рішення КСУ № 2-р(П)/2020 від 15.04.2020 року – у справах за зверненням трьох громадян України, рішення КСУ щодо неконституційності окремих приписів законів ухвалене саме в їхніх справах). Наслідком цього також буде порушення ч. 3 ст. 8 Основного Закону України в частині відмови людині і громадянину у захисті конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України, що гарантується приписами Основного Закону України. Саме у зв'язку з відмовою в позові особи як правило реалізують своє конституційне право на судовий захист на національному рівні в повному обсязі через звернення до Конституційного Суду України (ч. 4 ст. 55, ст. 151 Конституції України). І якщо КСУ доходить висновку, що закон є конституційним, однак витлумачив закон у спосіб, що не відповідає Конституції України та закріплює це у резолютивній частині свого рішення, цим КСУ сприяє захисту права заявників на національному рівні.

Аксіоматично, що висновок КСУ про неконституційність закону призводить до аналогічних наслідків. Практична реалізація такого конституційного права на судовий захист на національному рівні полягає у єдино можливих діях скажника із конституційною скаргою (колишнього позивача) – у його подальшому зверненні до ВС із заявою за винятковими обставинами у визначений КАС України строк. Звернення із такою заявою є сумлінним виконанням своїх прав і обов'язків учасника судового процесу й активною

реалізацією власного права на справедливий суд, гарантованого Конвенцією про захист прав і основних свобод людини (далі – Конвенція).

Це випливає із того, що рішення у таких справах і не підлягало виконанню після його перегляду касаційним судом, а тому суперечності з конституційною нормою щодо обов'язковості судового рішення до виконання, передбаченого частиною 1 ст. 129-1 Основного Закону України, тут не виникає, як і створення діями цих осіб засад для порушення правопорядку, наприклад, зупинення рішення суду під час його виконання тощо. Інше тлумачення п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України порушує конституційне право особи на судовий захист, яке залишається ілюзорним, незважаючи на обов'язковість рішення Конституційного Суду України, і суперечитиме статтям 6 та 13 Конвенції.

«Ефективний засіб правового захисту» у розумінні ст. 13 Конвенції повинен забезпечити поновлення порушеного права й одержання особою бажаного результату; винесення рішень, які не призводять безпосередньо до змін в обсязі прав та забезпечення їх примусової реалізації, не відповідає вказаній нормі. Ст. 13 Конвенції вимагає, щоб норми національного правового засобу стосувалися сутності небезпідставної заяви за Конвенцією та надавали відповідне відшкодування. Зміст зобов'язань за статтею 13 також залежить від характеру скарги заявника за Конвенцією. Тим не менше, засіб захисту, що вимагається згаданою статтею, повинен бути ефективним як у законі, так і на практиці, зокрема, у тому сенсі, щоб його використання не було ускладнене діями або недоглядом органів влади відповідної держави (п. 75 рішення ЄСПЛ у справі «Афанасьєв проти України» від 05.04.2005» (заява № 38722/02).

Ст. 8 Загальної декларація прав людини, прийнятої та проголошеної у резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, визначено, що кожна людина має право на ефективне відновлення у правах компетентними національними судами у випадках порушення його основних прав, наданих йому конституцією або законом. П. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, встановлено, що кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому

Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні.

З огляду на ст. 13 Конвенції та за наслідками аналізу постанов Верховного Суду України від 31.05.2016 року у справі № 826/11379/14, від 10.05.2016 року у справі № п/800/362/15, від 20.04.2016 року у справі № 826/16796/14, від 12.04.2016 року у справі № 813/7851/13-а, від 01.03.2016 року у справі № 826/4860/13-а, від 03.02.2016 року у справі № 826/72/15, від 02.02.2016 року у справі № 804/14800/14, від 24.11.2015 року у справі № 816/1229/14 (21-3669a15), від 17.11.2015 року у справі № 2а-18442/11/2670, від 16.09.2015 року у справі № 826/4418/14 (21- 1465a15) можна дійти висновку, що в спорах із суб'єктом владних повноважень спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення не виникало би необхідності повторного звернення до суду, а здійснювалося б примусове виконання рішення.

Ст. 13 Конвенції не вимагає особливої форми правового захисту: держави мають певну свободу вибору в тому, як виконати своє зобов'язання, але характер права, що перебуває під загрозою, має значення для типу засобу, який держава зобов'язана забезпечити (справа «Будаєва та інші проти Росії», заява № 15339/02 і т. д., рішення ЄСПЛ від 20 березня 2008 року, пункти 190–191). Навіть якщо одні засоби самі собою не повною мірою відповідають вимогам ст. 13, сукупність засобів, передбачених внутрішнім законодавством, може задовольнити ці вимоги (справа «Де Соуза Рібейро проти Франції», заява № 22689/07, рішення від 13 грудня 2012 пункт 79; «Кудла проти Польщі» пункт 157). При оцінці ефективності необхідно враховувати не тільки формальні засоби правового захисту, а й загальний правовий і політичний контекст, в якому вони діють, й особисті обставини заявника (справа «Джорджевич проти Хорватії», заява № 41526/10, рішення від 24 липня 2012 року, пункт 101; «Ван Остервійк проти Бельгії», заява № 7654/76, рішення від 6 листопада 1980 року, пункти 36–40).

Окрім того, на сьогодні в законодавстві України існують дві прямі норми, які врегульовують питання процесуальних наслідків визнання Конституційним

Судом України неконституційним закону: 1. Ч. 1 ст. 152 Конституції України передбачає, що закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Аналогічна норма міститься в ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України»; 2. Відповідно до ст. 97 цього ж Закону суд у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку. Суд може вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку. При цьому чинною є конституційна норма – ч. 3 ст. 152 Конституції України, згідно з якою матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, які визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (виокремлення шрифтом наше. – І. Б., Я. Р.). Вказана норма ч. 3 ст. 152 Конституції України є незмінною та діє з дня набрання Конституцією України чинності – з 28 червня 1996 року.

Проте вона, ця конституційна норма, весь цей час у практичній реалізації залишається «мертвою» нормою, адже й за впливом майже 14 років держава Україна так і не спромоглася ухвалити той спеціальний закон, який би встановлював порядок відшкодування, зокрема позивачам у проілюстрованих вище випадках, матеріальної та моральної шкоди, завданої нормами законів, що визнані неконституційними. Нині одночасно із вкрай безсистемними змінами до законів, а отже і посилення прогнозів щодо збільшення кількості законів, що можуть визнаватися неконституційними у майбутньому, ключовою є проблема про подальше безспірне списання коштів із державного бюджету після задоволення позовів осіб на підставі ч. 3 ст. 152 Основного Закону України.

Наголосимо, що відшкодування шкоди є компенсаційною формою цивільноправової відповідальності. Конституційно-правова відповідальність передбачає застосування конституційних санкцій як міру відповідальності за конституційний делікт, й характеризується специфічністю підстав настання,

зокрема, підставою ретроспективної відповідальності є юридичний факт конституційного делікту (правопорушення). Конституційно-правовий механізм відшкодування шкоди є пріоритетною (базовою) складовою універсального способу захисту прав і свобод людини та громадянина й потребує дослідження категорії «шкода» у галузевому законодавстві (цивільне) та її конституційного смислу, оскільки норма у правозастосовній діяльності судів може бути застосована у конституційному і неконституційному смислі. Процедура конституційно-правової відповідальності регулюється системою конституційних та інших галузевих норм чинного законодавства, у тому числі цивільного законодавства. Вважаємо, що завдана шкода особам актами і діями, що визнані неконституційними, трансформується у право цивільне і має відшкодовуватися в цивільному процесуальному порядку (фізичні особи) та господарському процесуальному порядку (юридичні особи, зважаючи на існування спецсуб'єкта в судовому процесі).

Одразу робимо застереження, що юрисдикція розгляду вказаних спорів може змінитися у зв'язку з прийняттям спеціального закону. Ч. 3 ст. 152 Конституції України закріплено низку ключових елементів, сукупність яких закладається в основу порядку відшкодування шкоди, зокрема: 1) завдання майнової шкоди фізичній чи юридичній особі; 2) шкода завдана актами, що визнані неконституційними; 3) акт визнано неконституційним і він втратив чинність (або є наявним перехідний період для подальшої безумовної чи часткової втрати ним чинності. Якщо акт втрачає чинність частково, положення, які скасовані або будуть скасовані у подальшому, становлять норму права, яка регулює певні суспільні відносини); 4) таку завдану шкоду відшкодовує держава; 5) шкода відшкодовується у встановленому законом порядку.

Останній елемент правового ланцюга відшкодування шкоди, завданої неконституційним актом, як було зазначено вище, на сьогодні фактично відсутній, оскільки спеціальний закон про відшкодування шкоди, завданої актами чи діями, визнаними неконституційними, не прийнято. Утім, Конституція України закріплює право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої

незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56). Також ЦК України закріплює відповідальність держави перед особою за дії її органів. Згідно з положеннями ст. 1173 ЦК України шкода, завдана фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу держави влади, органу влади АР Кримі або органом місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовує держава, АР Крим або орган місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів. У ст. 1175 ЦК України зазначено, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади АР Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовує держава, АР Крим або орган місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів.

Також окремі особливості відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду, встановлені Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР (зі змінами) та Положенням, прийнятим на реалізацію цього закону, Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» (ст. ст. 3, 4 тощо) від 5 червня 2012 року № 4901-VI (зі змінами) тощо.

Вказані акти мають спільні підходи у формуванні первинного відповідача у справах про відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів держави – власне державу в особі скарбниці. У випадку відшкодування шкоди, завданої неконституційним актом, суб'єктом, на який покладається відшкодування шкоди, також виступає держава згідно із ч. 3 ст. 152 Конституції, а безпосереднім боржником може виступати скарбниця, виходячи із правил застосування аналогії закону. Згідно з другим реченням ч. 3 ст. 8 Основного Закону України «Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод

людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується».

Зазначений конституційний постулат знайшов своє, хоч і не детальне, але законодавче закріплення порядку (процедури) відшкодування у ЦПК України: «Якщо спірні відносини не врегульовані законом, суд застосовує закон, що регулює подібні за змістом відносини (аналогія закону), а за відсутності такого – суд виходить із загальних засад законодавства (аналогія права). Забороняється відмова у розгляді справи з мотивів відсутності, неповноти, нечіткості, суперечливості законодавства, що регулює спірні відносини (ч. 9, 10 ст. 10 ЦПК України). Стаття 10 ЦПК України має назву «Верховенство права та законодавство, відповідно до якого суд вирішує справи». Тобто вказана норма вказує на правила застосування нормативно-правових актів (різного рівня), відповідно до яких суд вирішує справу по суті матеріально-правового спору. А такими нормами при відшкодуванні шкоди, завданої особі неконституційним актом у сукупності виступають: ст. ст. 8, 56, 152 Конституції України, ст. ст. 22, 1175 ЦК України, ст. 2, 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» тощо.

Відшкодування матеріальної і моральної шкоди юридичній особі у досліджуваних випадках, здійснюється на підставі ст. ст. 22, 1173, 1175 ЦК України, гл. 25 ГК України, а також у порядку аналогії закону і права, передбачених ч. 10, 11 ст. 11 ГПК України, ст. 2, 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» тощо. Отже, цивільно-правовий і господарсько-правовий механізм відшкодування матеріальної шкоди, завданої застосуванням положень закону, визнаного неконституційним, на сьогодні наявний, ґрунтується і впливає із конституційно-правових засад відшкодування завданої шкоди державою.

Як відомо, відсутність закону, необхідність прийняття якого впливає з Конституції України, є порушенням державою свого позитивного обов'язку згідно з Конвенцією. Особливо, якщо реалізація права на отримання певного відшкодування поставлена у залежність від існування компенсаційного механізму, що має бути встановлений в окремому законі. До того ж, якщо в

законодавстві України не визначено не тільки процедури виплати зазначеного відшкодування, але й чітких умов, необхідних для заявлення майнової вимоги до держави про надання такого відшкодування (правовий висновок, наведений у постанові Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2019 року у справі № 265/6582/16-ц) [4].

У підсумку також наголосимо, що підвищена загроза конституційним цінностям пов'язана із некоректним правовим регулюванням і полягає у тому, що дефектна правова норма багаторазово, систематично відтворюється в конкретних правовідносинах щодо необмеженого кола осіб. Як правило, така загроза є прихованою, неочевидною, оскільки ззовні одягнена в легітимну форму, і порушення конституційних прав та свобод нібито «прикрито» неконституційним законом або підзаконним нормативним актом. Вважаємо, що конституційно-правові та галузеві наслідки визнання законів неконституційними мають бути узгоджені законодавцем та судовою практикою з Основним Законом України й однаково застосовуватися всіма державними органами в нашій країні як правовій державі.

Висновки до Розділу 2

1. Відмова від застосування у конкретній справі закону неконституційного з точки зору суду, без звернення Верховним Судом до Конституційного Суду суперечить щонайменше двом важливим засадам побудови єдиної правової системи держави: 1) закони мають застосовуватись однаково на всій території держави; 2) різне тлумачення різними судами одних і тих же норм Конституції ставить під сумнів верховенство Основного Закону.

2. Підвищена загроза конституційним цінностям пов'язана із некоректним правовим регулюванням і полягає у тому, що дефектна правова норма багаторазово, систематично відтворюється в конкретних правовідносинах щодо необмеженого кола осіб. Зазвичай така загроза є прихованою, неочевидною, оскільки ззовні одягнена в легітимну форму, і порушення конституційних прав та свобод нібито «прикрито» неконституційним законом або підзаконним нормативним актом.

3. Конституційно-правові та галузеві наслідки визнання законів неконституційними мають бути узгоджені законодавцем та судовою практикою з Основним Законом України й однаково застосовуватися всіма державними органами в нашій країні як правовій державі.



РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ЮРИСДИКЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В СФЕРІ РОЗГОРТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТНИХ СИТУАЦІЙ

3.1 Конкретний конституційний контроль за ініціативою адміністративного суду як спосіб забезпечення верховенства Конституції

Слід зауважити, що конституційно-правова дійсність після того, як 2016 року національна парадигма конституційної юстиції зазнала змін, ставить перед державою нові виклики щодо пошуку механізмів ефективного забезпечення права на суд.

Після вдосконалення моделі доступу до Конституційного Суду України (далі по тексту також КСУ) через запровадження інституту конституційної скарги постало питання щодо лібералізації судових процедур у судах загальної юрисдикції. Як вже зазначалось вище, одним з таких кроків стало те, що суду, в провадженні якого перебуває справа, була надана можливість у тому разі, коли суддя доходить висновку про наявність конфлікту між положеннями Конституції і закону, застосовувати норми Конституції як норми прямої дії, і надалі звернутися до Верховного Суду (надалі також ВС) для ініціювання питання щодо внесення конституційного подання до Конституційного Суду України. Водночас така модель перешкоджає прямому доступу людини до конституційного контролю, адже створює додаткові перешкоди під час ініціювання судом загальної юрисдикції питання щодо перевірки акта на конституційність. Саме тому актуальним є пошук оптимальної моделі інцидентного конституційного контролю через суди загальної юрисдикції задля спрощення можливості доступу до Конституційного Суду України та надання можливості отримання захисту основоположних прав саме з боку Конституційного Суду України, що має своїм завданням захист Конституції, основною цінністю якої є людські права та свободи, адже держава створена для людини, а не людина для держави.

3.1.1 Доступ до правосуддя як індикатор верховенства права

Дієвість доступу до правосуддя є однією із умов дійсного верховенства права. Така сентенція кореспондується також із позицією Європейського суду з прав людини, який у § 34 рішення в справі «Голдер проти Сполученого Королівства» від 21.01.1975 зазначив: «Навряд чи можна досягнути верховенство права за браку змоги мати доступ до суду» [45]. Свого часу Т. Бінгем так схарактеризував верховенства права: «Усі особи та владні інститути в рамках держави – публічні чи приватні – мусять підкорятись публічно створеним законам, які набувають чинності (загалом) наперед і на основі яких публічно вчиняється правосуддя, вони також повинні мати змогу користуватися благами цих законів» [46, с. 175]. У твердженні Т. Бінгема стосовно того, що кожен повинен мати змогу користуватися благами закону, доступ до правосуддя розглядається у двох значеннях: по-перше, йдеться про доступ до судів, щоб заявити вимоги стосовно благ, передбачених законом; і, по-друге, мовиться про те, що процедури в цих судах мають бути справедливими, а рішення в цих судах мають ухвалюватися на засадах незалежності та безсторонності [46, с. 177].

3.1.2 Вади чинної моделі конституційного контролю за ініціативою суду

Проте теперішній механізм казуального конституційного контролю непропорційно обмежує сутність (основний зміст) права на доступ до КСУ через суди загальної юрисдикції. За змістом ч. 2 ст. 150 Конституції, ч. 1 ст. 55 Закону «Про Конституційний Суд України» питання, передбачені п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 150 Конституції, розглядаються за конституційними поданнями: Президента; щонайменше сорока п'яти народних депутатів; ВС; Уповноваженого ВР з прав людини; ВР Автономної Республіки Крим. Згідно з ч 6 ст. 11 ГПК, ч. 4 ст. 7 КАС та ч. 6 ст. 10 ЦПК якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після ухвалення рішення у справі звертається до ВС для вирішення питання стосовно внесення до КСУ подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції КСУ. Проте така модель є вразливою з погляду позитивного обов'язку держави гарантувати особі право на доступ до правосуддя

(як потрібну умову забезпечення вимог правовладдя) відразу на двох методологічних рівнях.

3.1.3 Право на доступ до конституційного правосуддя у світлі можливості заявника (за сприяння суду) поставити своє юридичне питання безпосередньо перед КСУ.

1) На першому рівні стрижневим елементом є право на доступ до суду, що полягає у створенні гарантій для можливості «поставити безпосередньо перед КСУ своє юридичне питання». Чинна модель т. зв. «транзитного типу» (авт.) перешкоджає тому, аби людина отримала пряму можливість безпосередньо звернутися до КСУ в межах наявного провадження (під час розгляду справи) в суді загальної юрисдикції. І хоча безперешкодність у цій ситуації досить умовна, оскільки таке волевиявлення все-таки опосередковане активною діяльністю суду, що розглянув справу, однак це виправдано з погляду конституційної традиції, що сформувалася в більшості країн континентальної системи права. Така традиція передбачає, що особа має аргументувати обмеження своїх конституційних прав внаслідок застосування щодо неї цього закону.

Треба зауважити, що у статті 83 Закону «Про Конституційний Суд» в попередній редакції, що втратила чинність, передбачалося, що у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється.

За таких умов відкривається конституційне провадження у справі і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно.

Проте на практиці через неузгодженість вказаних положень з нормами Конституції України та Закону «Про судоустрій і статус суддів» цей механізм був ускладнений участю ВС в ухваленні остаточного процесуального рішення щодо звернення до КСУ.

Невиправданість нинішньої моделі підтверджується вкрай низькою кількістю конституційних подань, розглянутих КСУ із застосуванням такого механізму «транзитного типу». За увесь час діяльності КСУ (1996-2020 роки) це трапилося усього 4 рази – двічі КСУ ухвалив рішення по суті та двічі відкрив конституційне провадження у справах, що натеper перебувають на розгляді

Суду. Саме тому С. Шевчук переконаний, що «це (звернення до КСУ з конституційним поданням – уточнення наше В. П.) має відбуватися безпосередньо, а не через ВС, а також це має бути прописано у профільному законі та процесуальних кодексах» [47]. Про те, що варто надавати перевагу саме такому підходу свідчить й закордонний досвід.

Зокрема, Конституції та органічні закони про органи конституційного контролю Польщі, Литви та Латвії, містять положення про повноваження будь-якого суду в державі порушувати безпосередньо перед конституційною юстицією питання відповідності положень закону Конституції. Наприклад, у Польщі кожен суд може порушити перед Конституційним Трибуналом правове питання стосовно відповідності нормативного акта Конституції..., якщо від відповіді на правове питання залежить розв'язання справи, яку розглядає суд (п. 1 ч. 1 ст. 191, ст. ст. 192, 193 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року); відповідно до підпунктів 9, 10 частини першої статті 17 Закону Республіки Латвія «Про Конституційний Суд» від 5 червня 2006 року право (у цьому контексті – повноваження) подання заяв про порушення справи про відповідність законів... Конституції... мають суди під час розгляду цивільної, кримінальної або адміністративної справи, а також суддя відділу Земельних книг при здійсненні запису нерухомої власності або пов'язаного з цим закріплення прав у Земельній книзі; згідно з ч. 1 ст. 106 Конституції Литовської Республіки суди мають повноваження звертатися до Конституційного Суду щодо відповідності Конституції законів, інших актів Сейму, Президента Республіки та Уряду Республіки.

Високі статистичні показники кількості надходжень та розгляду таких звернень тільки підтверджують ефективність цієї моделі як інструмента захисту фундаментальних прав і свобод людини. Наприклад, кількість справ, які були отримані Конституційним Трибуналом Польщі у 2017 році становить за категоріями: 1) конституційні справи – 18 [включно з двома заявами 2015 року]; 2) попередній контроль – 1; 3) компетенційні спори – 1; 4) конституційні скарги – 32; 5) статутні питання – 4; 5) правові питання за зверненнями судів – 21, загалом – 77 [48].

Конституційний Суд Латвійської республіки з 1 січня 2018 року по 9 грудня 2018 року отримав 363 заяви про розгляд справ. З них 181 виявилися явно неприйнятними, але 182 були зареєстровані як заяви і передані колегіям Конституційного Суду. Минулоріч Конституційний Суд розглянув 23 справи. Із вказаних вище справ 13 були порушені за конституційною скаргою, шість – на прохання судів, дві – на прохання 20 членів Сейму, один випадок – за зверненням Омбудсмана та міської ради [49].

Вартий особливої уваги також приклад Литви, де конституційні запити від судів становлять 80-90 % від усіх розглянутих органом конституційної юстиції справ. Усього Конституційним Судом Республіки Литва було отримано заяв про конституційність правових актів – 1045, із них 837 – від судів (*понад 80 % від загальної кількості звернень – уточнення наше В. П.*) [50].

Крім того, як слушно зазначає С. Шевчук, наразі є інститут конституційної скарги, коли людина після проходження всіх інстанцій може звернутися до КСУ, але поки це станеться, судді можуть допустити певну конституційну несправедливість [47]. Тому запровадження ефективної превентивної перевірки законів на відповідність конституційним принципам і цінностям для недопущення конституційної несправедливості під час застосування законів, що не відповідають духу права, має вагоме значення для утвердження правовладдя в Україні.

3.1.4 Право на доступ до конституційного правосуддя в контексті права заявника на розв'язання правового питання саме КСУ як єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні.

На другому рівні пріоритетним є право на отримання рішення від КСУ як єдиного суб'єкта права, що має повноваження розглядати поставлене перед ним питання стосовно конституційності акта.

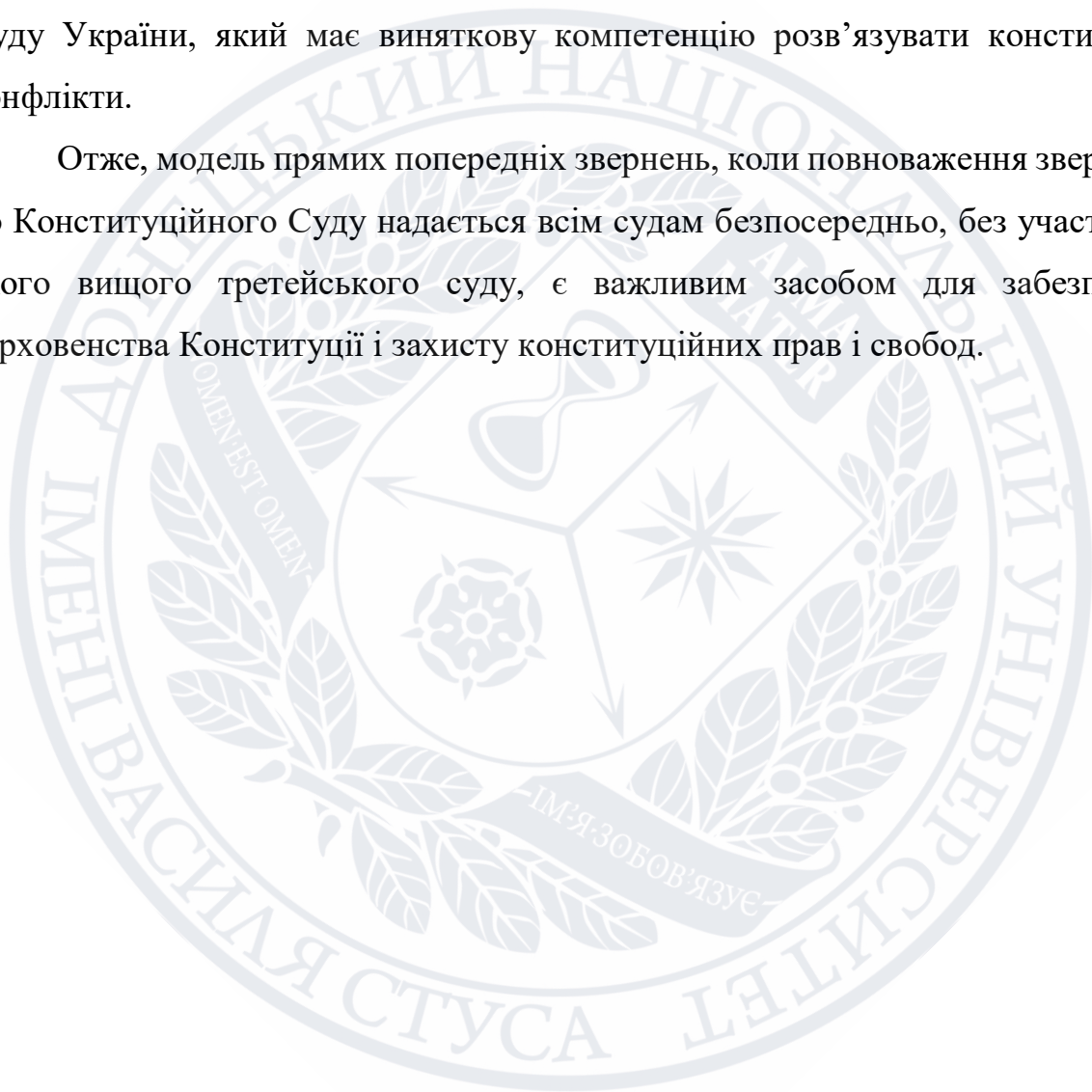
Теперішні вітчизняні конституційні реалії ґрунтуються на концепті «обов'язковості превентивного санкціонування», що передбачає попереднє схвалення конституційного подання судів загальної юрисдикції з боку ВС. Фактично чинна модель зводиться до того, що попередньо вмотивованість ухвали суду про звернення з конституційним поданням перевіряє саме ВС,

надаючи в такий спосіб оцінку обґрунтуванню конституційності того чи іншого закону, яке виклав суд. Проте такий підхід не узгоджується із компетенцією ВС, який не уповноважений розв'язувати питання вмотивованості конституційної заяви (апеляції). Виняткову юрисдикцію для допуску таких заяв до матеріальної (змістовної) перевірки органом конституційної юстиції, *de jure*, як і *de facto* повинен мати лише КСУ згідно з Конституцією та Законом «Про Конституційний Суд України». Тому нинішня модель не лише перешкоджає отриманню фактичного доступу до суду, а й порушує право на «суд, який встановлений законом», оскільки ВС не наділений юрисдикцією щодо розв'язання питань конституційності законів. Такої думки дотримуються також й судді Великої Палати Верховного Суду Н. О. Антонюк, Д. А. Гудима, О. Р. Кібенко та В. С. Князєв, які в своїй спільній окремій розбіжній думці в справі № 800/235/17 зазначили, що «Верховний Суд не має повноважень визначати конституційність або неконституційність законів чи їхніх окремих приписів. Не створює такого права і положення частини третьої статті 6 КАС України, відповідно до якої звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Той факт, що позивач звернувся з позовом, який мотивує приписами Конституції України, не дозволяє Верховному Суду оцінити відповідність Конституції України змісту приписів Закону... та їхнє застосування у ситуації позивача» [51].

Отже, аргументовано констатуємо, що у національній правовій системі України наявна проблема, пов'язана з функціонуванням неефективної моделі інцидентного конституційного контролю як однієї із форм доступу особи до конституційного правосуддя. За нинішнього правового регулювання людина та будь-який інший суб'єкт приватного права може реалізувати своє право на опосередкований конституційний контроль тільки після схвалення подання від суду одночасно як Пленумом Верховного Суду, так й колегією Конституційного Суду України (за певних обставин – Великою палатою Конституційного Суду України).

На противагу цьому в межах запропонованої вдосконаленої концепції доступ до Конституційного Суду України спроститься через коригування положень про обов'язкову участь Верховного Суду в такій процедурі, первинна згода якого наразі робить можливим доступ особи до органу конституційного контролю. Крім того, це дасть змогу нівелювати обставини, що суттєво перешкоджають поданню заявником свого звернення і непропорційно обмежують сутність (основний зміст) права особи на доступ до Конституційного Суду України, який має виняткову компетенцію розв'язувати конституційні конфлікти.

Отже, модель прямих попередніх звернень, коли повноваження звернутися до Конституційного Суду надається всім судам безпосередньо, без участі будь-якого вищого третейського суду, є важливим засобом для забезпечення верховенства Конституції і захисту конституційних прав і свобод.



3.2 Доктрина «політичного питання» як чинник стримування адміністративного суду від втручання у конституційні конфлікти, що стосуються реалізації політико-правового розсуду владними суб'єктами

Наявність політичних, правових, фінансових гарантій принципу незалежності адміністративних судів у поєднанні з великим значенням та політичним впливом їх рішень можуть створити небезпечну ситуацію з втручанням суддів у політичний процес. Це може спричинити виникнення недовіри до їх діяльності, а також ініціювати суспільно-політичну дискусію про необхідність їх існування або суттєве обмеження їхніх повноважень.

При тлумаченні та конкретизації норм права у процесі судочинства є велика небезпека перетворення судових органів у законодавців, які здійснюють політичну функцію, тобто займаються судовою правотворчістю. Величезний вплив адміністративних судів на політичний процес можна пояснити змістом їхніх повноважень: вони можуть проголосити нечинними правові акти, що прийняті органами державної влади, які посідають вищі щаблі державної ієрархічної системи.

Нині дуже важко визначити критерії відповіді на запитання щодо того, де закінчується сфера адміністративного судочинства та починається сфера політичної діяльності. Наприклад, Рішення Конституційного Суду України про неконституційність смертної кари від 29 грудня 1999 року має велике політичне значення та вплив, незважаючи на досконалу юридичну мотивацію, оскільки воно базується на природно-ліберальних підходах, зокрема, щодо визнання та захисту невідчужуваного права людини на життя. Величезне політичне значення мають й інші рішення Конституційного Суду України, зокрема Рішення у справі про застосування української мови, що навіть спричинило обмін дипломатичними нотами між Росією та Україною.

Сучасна юридична думка виходить з того, що право не можна ототожнювати з політикою, а тим більше розглядати як додаток до політики, лише як інструмент державної влади: «Право — не додаток до політики, а самостійний загальносоціальний прояв, що узагальнює ступінь свободи, рівності та справедливості суспільства, критерій його моральності (оскільки право

невід’ємне від моралі як одна з форм зовнішнього її виразу). Право може бути виявом політики до того часу, поки ця політика не суперечить нормам моралі, принципам справедливості, за якими всі люди вільні й рівні від народження у своїх можливостях і можуть реалізовувати їх у суспільстві».

Отже, очевидним є дуалізм суддівської діяльності при здійсненні правосуддя: з одного боку, суд приймає справу до розгляду та виносить рішення, керуючись правовими нормами, а з іншого — його рішення мають величезне політичне значення. Особливо це стосується адміністративного судочинства у розвинутих демократичних країнах, де суди при винесенні рішення виходять не тільки з позитивних конституційних норм, але й з неписаних конституційних норм та принципів, а також здійснюють «творче», тобто розширене тлумачення конституції, що може викликати «підозру» щодо їх неупередженості та політичної нейтральності. При цьому аргументація О. Гамільтона та Р. Дворкіна про те, що у такого роду випадках суди здійснюють правосуддя, а не формулюють свою волю як політичний орган, тобто є повністю нейтральними та неупередженими, не може бути єдиним аргументом щодо заперечення політичної функції конституційних суддів та виправдання існування тільки «нейтральних» принципів здійснення конституційного правосуддя.

Роль судів у сучасних демократіях є конче важливою. Особливо це стосується конституційних та верховних судів, які розглядають питання, що мають величезне політичне значення. У процесі здійснення судочинства дуже важливо не перейти межу й, таким чином, не втрутитись у політичний процес. При цьому слід урахувати думку экс-голови Конституційного суду ФРН Ю. Лімбах, що для конституційних судів практично кожне розглядуване ними питання є політичним.

Зміст доктрини «політичного питання» полягає у тому, що суди не можуть вирішувати справи, в яких порушуються політичні питання, оскільки вони повинні вирішуватися політичними гілками влади (законодавчою та виконавчою). Наявність цієї доктрини підкреслює наявність самообмеження суддів, які при здійсненні правосуддя не втручаються у політичну сферу, оскільки вони не обираються народом та не несуть відповідальності за свою

діяльність перед виборцями. Доктрина «політичного питання» виникла в результаті необхідності встановлення правових стандартів відокремлення права від політики. У цілій низці своїх рішень Верховний суд США визначив, що політичні питання можуть виникати у таких ситуаціях: 1) коли у тексті Конституції містяться повноваження щодо вирішення певних питань іншими гілками влади, крім судової; 2) коли для судів не існує чітко визначених правових стандартів для вирішення спору; 3) коли існуюча проблема повинна бути вирішена політичним шляхом; 4) коли суди у своїх рішеннях втручаються у сферу компетенції інших державних органів, й тим самим виказують до них неповагу; 5) коли існує необхідність дотримання рішення, що прийняте іншим державним органом; 6) коли судові рішення може призвести до конфлікту між гілками влади.

У конституційному праві Японії вважається, що суди не можуть займатися правотворчістю та втручатися у діяльність уряду в таких важливих сферах життєдіяльності держави, як міжнародні відносини, національна безпека та поточна діяльність урядових структур. Суди Індії, якщо у процесі здійснення правосуддя виникають питання, що стосуються діяльності законодавчої та виконавчої гілок влади, перевіряють відповідність лише цілей цієї діяльності конституції, але не вдаються до деталізованого аналізу засобів та методів досягнення цих цілей. Відповідно до положень Закону про Конституційний суд Італії «конституційна юрисдикція виключає будь-яку оцінку політичного характеру», а у статті 3 Федерального Закону про Конституційний суд Російської Федерації встановлено, що суд «вирішує винятково питання права».

Голова Конституційного суду ФРН В. Зейдлер звертає увагу на те, що рішення Суду є остаточними й мають виключну важливість, тому важлива роль тут належатиме доктрині самообмеження конституційного судді. Але покликання Конституційному суду як раз й полягає у захисті конституційних цінностей, й це може викликати необхідність втручання у сферу діяльності інших гілок влади, якщо ці цінності ними порушуються. Тобто ця необхідність вимагає дещо більшого, аніж самообмеження суду. З іншого боку, не є завданням

суду формулювати політику замість законодавця та підміняти його рішення власними.

Суддя Конституційного суду Російської Федерації М. Вітрук зазначає також з цього приводу: «Конституційний суд займається політикою, але лише у тому сенсі, що своїми рішеннями він проводить політику, що виражається у конституції та законі про конституційний суд. Але не можна не враховувати, що конституційний суд, наприклад, має право тлумачити конституцію, що відкриває можливість правового вибору з урахуванням цілого ряду чинників політичного, соціально-економічного та іншого порядку. Іншими словами, політика проникає у тканину тлумачення конституції, що надається конституційним судом».

Застосовуючи зазначену доктрину, суди дотримуються конституційного принципу поділу влади, надаючи законодавчій та виконавчій гілкам певну свободу дій. Як тільки суд доходить висновку, що питання має політичний характер, це означає, що воно повинно бути вирішено іншими гілками влади. Як правило, політичним вважається питання, якщо воно є політично доцільним, або ж відсутні певні нормативні стандарти його розгляду.

Уперше доктрина «політичного питання» була застосована Верховним судом США у 1849 році, коли повстанці — мешканці острова Роуд — звернулись до суду з проханням дати роз'яснення, котра з конфлікуючих сторін представляє республіканський уряд. Однак Суд визнав це питання політичним через «відсутність критерію, за яким суд міг би визначити, яка форма правління є республіканською».

Загалом Верховний суд США застосовує доктрину «політичного питання», щоб запобігти ухваленню суперечливих рішень, які посилюють суперечки між Конгресом та президентом США. Зокрема, у 1967 році він відмовився на підставі цієї доктрини розглядати справу про конституційність повноважень Конгресу США на проголошення війни у В'єтнамі.

Слід мати на увазі, що майже кожне питання щодо застосування конституційних норм є, по суті, політичним питанням, бо воно стосується суспільно-політичного ладу, гарантованого Конституцією. Слід також зважити на особливість американської правової системи, яка була досліджена ще

А. Токвілем, який розумів величезну політичну владу американських суддів, яку він вважає найбільш важливою політичною владою у США: підстави для наявності такої величезної влади «полягають в одному факті: американці дали своїм суддям повноваження ґрунтувати свої рішення більше на Конституції, ніж на інших законах. Іншими словами, вони дозволили їм не застосовувати ті закони, які вони вважали неконституційними». Тому в США «дуже важко знайти політичне питання, яке раніше або пізніше не стало б предметом розгляду в суді». Найбільш відомим з цього приводу є категоричне ствердження судді Д. Маршала у рішенні по справі Марбурі проти Медісона про те, що «покликання та обов'язок суддів казати, що є правом». Отже, можна дійти висновку, що рішення Верховного суду США щодо застосування Конституції США мало величезний політичний та суспільний вплив.

Д. Маршал також запропонував ключові умови визначення політичного питання: «Предмети (розгляду. — С.Ш.) є політичними. Вони стосуються нації, а не індивідуальних прав.». Вони включають ті сфери, на які конституція покладає здійснення політичної діяльності: «Єдине призначення суду — вирішувати питання щодо прав індивідів, а не цікавитися, як виконавчі органи влади, їх посадові особи виконують посадові обов'язки, що закріплені за ними». Професори В. Делінджер та Д. Пауел підсумували твердження Д. Маршала, в яких він формулює визначення політичного питання, та дійшли висновку, що до нього належать судження про те, у чому полягають національні інтереси та інтереси у захисті національної безпеки, як протилежність питанням, що включають індивідуальні права.

Деякі американські конституціоналісти, зокрема Л. Генкін, заперечують існування зазначеної доктрини, оскільки наука так й не визначила чітких критеріїв та обставини, за яких вона застосовується. Вони також підкреслюють значну політичну роль та вплив Верховного суду США при прийнятті будь-яких рішень щодо застосування Конституції. Крім того, зазначені вчені вважають, що «творче» або розширене судове тлумачення

Конституції США, що призводить до судової правотворчості, є символом заперечення цієї доктрини.

У СРСР довгий час переважала офіційна думка, що право завжди підпорядковується політиці, оскільки право завжди розглядалось як інструмент оформлення та впровадження політики партії та покарання політичних опонентів. Ціннісний підхід до права повністю заперечувався, так само як здатність права не тільки обмежити державну владу, але й захистити людину від свавілля державної влади, повністю заперечувався. У цьому й полягав догмат марксистсько-ленінського вчення, про що писав автор марксистсько-ленінської теорії права Є.Б. Пашуканіс: «Ми за те, щоб у праві перше місце посідала політика, щоб політика переважала над правом, оскільки вона веде вперед».

Про результат повного політичного впливу на радянську правоохоронну систему нагадує С. С. Алексєєв: «У 30-х і наступних роках юридичні органи багато в чому втратили свою правоохоронну природу, набули здебільшого карально-обвинувачувальної орієнтації. Тим чи іншим чином це охопило не тільки слідчий і безпосередньо каральний апарат, але й органи прокуратури, суду, що потрапили у залежне, насамперед від партійного апарату, становище,... не намагалися по-справжньому застосувати закон, ігнорували його сутність і гуманні норми, діяли за вказівками».

За останні десятиліття радянської влади, на думку професора М. Козюбри, в теоретичній юриспруденції почасти лунали правильні думки про те, що політика має перебувати та розвиватися у правовому руслі, здійснюватись правовими засобами, тобто бути правовою, що право, закони повинні вводити владу у жорсткі межі, створюючи правове поле для реалізації публічної політики держави, а правосуддя — відповідати своєму етимологічному змісту — бути «судом правим», а не знаряддям політики, практичної реалізації ці думки майже не мали.

Тільки зараз, у незалежній Україні, ситуація змінилась на краще, особливо після прийняття та реалізації Конституції України. Конституційний Суд України також почав формулювати основи доктрини «політичного питання», наприклад, у рішенні в справі про вибори народних депутатів України від 26 лютого 1998 року за № 1-рп/98. У пункті 5 мотивувальної частини цього Рішення Суд окремо зазначив, що питання чотиривідсоткового бар'єру, який

мають подолати політичні партії та виборчі блоки для отримання мандатів по загальному багатомандатному виборчому округу, «є питанням політичної доцільності, і воно має вирішуватися Верховною Радою України».

Конституційний Суд розвинув цю доктрину в ухвалі про припинення конституційного провадження щодо визнання неконституційними актів парламенту, прийнятих у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року (ухвала № 2-уп від 27 червня 2000 року). Суд визнав ці акти непідвідомчими для розгляду, оскільки це питання «має регламентне, процедурне, політико-моральне значення, а рішення, що прийняті в «Українському домі», є, по суті, елементом політичного процесу». Тому КСУ не перевіряє акти на предмет їх адекватності «суспільно-політичним реаліям та груповим та особистим інтересам народних депутатів України». Відтак, КСУ доходить висновку, що він не наділений повноваженнями вирішувати цю справу по суті, позаяк не має права втручатися у політичні та внутрішньоорганізаційні питання діяльності Верховної Ради України, вдосконалювати чинні нормативно-правові акти, заповнюючи наявні в них прогалини (пункт 7 Ухвали).

Професор П. Мартиненко дає таку характеристику цієї доктрини, що створена та розвинута Судом: «Конституційний Суд України, стежачи за дотриманням законодавцем конституційно визначених масштабів його дій, допускає й певні самообмеження своїх контрольних повноважень щодо таких дій, взявши на озброєння з лютого 1998 року доктрину «політичної доцільності». Її суть можна викласти таким чином: не підлягають опротестуванню (а отже, і контролю) на відповідність Конституції України такі дії законодавця, які за визначенням Конституційного Суду України належать до питань «політичної доцільності» і мають вирішуватись законодавцем цілком самостійно». Ю. Шемшученко та Г. Мурашин звертають увагу на специфіку діяльності КСУ: з одного боку, невтручання Суду в політику має бути принципом його діяльності, що особливо важливо в умовах політичної нестабільності, несподіваних і різних змін у законодавстві, що може призвести до небажаних наслідків, з іншого, — здійснюючи конституційне судочинство КСУ не може бути поза межами політичного процесу. Для запобігання цьому, на їх думку, Суд у своїй діяльності

повинен реалізовувати принцип «політичної стриманості», «апробований усім світом як важлива умова діяльності конституційного правосуддя».

Аналізуючи позиції Конституційного Суду України, можна дійти висновку, що зміст доктрини «політичного питання» («політичної доцільності») складається з таких елементів: 1) суд не втручається у політичний процес, тобто процес вироблення політики у Верховній Раді України;

2) він не розглядає внутрішньоорганізаційні питання діяльності Верховної Ради України, у тому числі відповідності будь-яких її актів Регламенту Верховної Ради України, не з'ясовує наявності правопорушень з боку народних депутатів України;

3) не розглядає результати політичного процесу, якщо вони стосуються суто політичного вибору (наприклад, ставки податків або виборчий бар'єр);

4) суд не заповнює прогалини у чинних нормативно-правових актах.

Крім того, у пункті 2 §у 43 Регламенту Конституційного Суду України зазначено, що у залі засідань учасники конституційного провадження не мають права використовувати свої виступи для політичних заяв, декларацій тощо.

Слід також мати на увазі, що не тільки рішення конституційного суду, але й судів загальної юрисдикції набувають політичного забарвлення. Насамперед, на думку М. Козюбри, це стосується справ, що становлять предмет адміністративної юстиції. Особливо політизованими серед них виявляються справи щодо заборони діяльності об'єднань громадян, дотримання виборчого законодавства тощо. Рішення судів у справах такого роду набувають політичного значення всупереч волі їх авторів, помітно впливаючи на політичний процес навіть в умовах його більш-менш спокійного розвитку.

Еквівалентом доктрини «політичного питання» у німецькому конституційному праві є доктрина «самообмеження суду», яку також неможливо чітко визначити. Як вважає німецький конституціоналіст Е. Бенда, конституційний суд не може обмежувати свої повноваження та функції, а повинен виконувати свої завдання. З іншого боку, він не може їх розширювати, враховуючи принцип поділу влади. На думку німецьких науковців, принцип поділу влади також забороняє суддям здійснювати тлумачення конституції, яке

не обмежене певними стандартами та нормами. Другий сенат Конституційного суду ФРН зробив спробу дати визначення доктрини «самообмеження суду». Він вважає, що принцип «розумного самообмеження» не є обмеженням компетенції Суду або скороченням його повноважень, а означає його відмову від «здійснення політики» та «спрямований на те, щоб тримати відкритим гарантоване Конституцією для інших конституційних органів поле вільної політичної організації».

У рішенні в справі Калкар I, що виникла в результаті розгляду скарги громадянина, в якій він висловив протест проти побудови атомної станції, Конституційний суд ФРН відмовився від розгляду питання про конституційність окремих положень Закону ФРН «Про атом». Суть суперечки полягала в тому, наскільки повно законодавець врегулював процедуру отримання дозволу на будівництво атомних станцій та визначив межі припустимого ризику від їх діяльності. При цьому він зазначив, що це належить, передусім, до політичної відповідальності законодавця та уряду... ухвалювати рішення, які вони вважають за доцільні. За такого стану речей не є завданням суддів замінювати собою політичні органи та надавати таку оцінку, оскільки у цій ситуації не вистачає правових критеріїв.

До елементів внутрішнього обмеження (самообмеження) органів конституційного судочинства як засобів уникнення їх політизації можна віднести й наслідування попередніх рішень, застосування фундаментальних правових принципів для обмеження судової дискреції (вільного розсуду), тлумачення під певним кутом зору нормативних повноважень щодо прийнятності позовних заяв до розгляду тощо. Навіть відданість теорії правового позитивізму в країнах колишнього СРСР (суд зв'язаний тільки дослівним текстом позитивних правових норм) при здійсненні конституційного правосуддя можна віднести до елементів самообмеження.

Отже, натеper у практиці адміністративної юстиції гостро постало питання розгляду адміністративними судами спорів, які не входять до предмета їхньої юрисдикції. Корінь цієї проблеми полягає в тому, що доктрина публічного права мало звертає увагу на парламентську автономію. У цьому контексті слід зважати

на те, що адміністративним судам невідомі спори, які мають конституційний характер або вони стосуються суто внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності парламенту. Саме у річищі парламентської автономії розв'язуються питання щодо інвеститури та відповідальності уряду, а також застосування механізмів підзвітності й підконтрольності виконавчої влади перед парламентом. Парламентська автономія, як можна стверджувати з огляду на певний доктринальний консенсус щодо цього питання, має два аспекти: 1) самостійність парламенту при ухваленні свого статутного акта – регламенту з метою запобігання блокуванню набрання ним чинності з боку глави держави за допомогою процедури вето, що не виключає його судовий конституційний перегляд; 2) самостійність парламенту при здійсненні консультацій між фракціями та ухвалення рішень щодо інвеститури уряду та здійснення процедур парламентського контролю над виконавчою владою та незалежними державними агентствами і регуляторними органами.

Зважаючи на наведене наявні підстави стверджувати, що конструкт юрисдикції адміністративних судів щодо розв'язання конституційних конфліктів потребує коригування через наявність прогалини в нормі частини другої статті 19 КАС України, що в ній закріплений перелік справ, щодо яких адміністративні суди не мають юрисдикції.

Проблему в цій царині виявила практика розгляду судами спорів, які не входять до предмета їхньої юрисдикції, а стосуються суто питань внутрішньої організації діяльності парламенту. Таким прикладом є розгляд Київським окружним адміністративним судом безпредметного позову про правомірність виступу представника Президента на пленарному засіданні Верховної Ради Ірини Луценко (URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/10/7214670/>), яка за своїм статусом є також депутатом парламенту.

Тому вбачається доцільною пропозиція доповнити частину другу статті 19 КАС України пунктом 5 такого змісту: «справи, які стосуються внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності Верховної Ради України».

Висновки до Розділу 3

1. У національній правовій системі України наявна проблема, пов'язана з функціонуванням неефективної моделі опосередкованого конституційного контролю як однієї із форм доступу особи до конституційного правосуддя. За нинішнього правового регулювання людина та будь-який інший суб'єкт приватного права може реалізувати своє право на опосередкований конституційний контроль тільки після схвалення подання від суду одночасно як Пленумом Верховного Суду, так й колегією Конституційного Суду України (за певних обставин – Великою палатою Конституційного Суду України). На противагу цьому, в межах запропонованої вдосконаленої концепції доступ до Конституційного Суду України спроститься через коригування положень про обов'язкову участь Верховного Суду в такій процедурі, первинна згода якого наразі робить можливим доступ особи до органу конституційного контролю. Крім того, це дасть змогу нівелювати обставини, що суттєво перешкоджають поданню заявником свого звернення і непропорційно обмежують сутність (основний зміст) права особи на доступ до Конституційного Суду України, який має виняткову компетенцію розв'язувати конституційні конфлікти.

2. Одночасно у практиці адміністративної юстиції натепер гостро постало питання розгляду адміністративними судами спорів, які не входять до предмета їхньої юрисдикції. Корінь цієї проблеми полягає в тому, що доктрина публічного права мало звертає увагу на парламентську автономію. У цьому контексті слід зважати на те, що адміністративним судам невідомі спорів, які мають конституційний характер або вони стосуються суто внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності парламенту. Саме у річищі парламентської автономії розв'язуються питання щодо інвеститури та відповідальності уряду, а також застосування механізмів підзвітності й підконтрольності виконавчої влади перед парламентом. Парламентська автономія, як можна стверджувати з огляду на певний доктринальний консенсус щодо цього питання, має два аспекти: 1) самостійність парламенту при ухваленні свого статутного акта – регламенту з метою запобігання блокуванню набрання ним чинності з боку глави держави за

допомогою процедури вето, що не виключає його судовий конституційний перегляд; 2) самостійність парламенту при здійсненні консультацій між фракціями та ухвалення рішень щодо інвеститури уряду та здійснення процедур парламентського контролю над виконавчою владою та незалежними державними агентствами і регуляторними органами.

3. Зважаючи на наведене наявні підстави стверджувати, що конструкт юрисдикції адміністративних судів щодо розв'язання конституційних конфліктів потребує коригування через наявність прогалини в нормі частини другої статті 19 КАС України, що в ній закріплений перелік справ, щодо яких адміністративні суди не мають юрисдикції. Проблему в цій царині виявила практика розгляду судами спорів, які не входять до предмета їхньої юрисдикції, а стосуються суто питань внутрішньої організації діяльності парламенту. Таким прикладом є розгляд Київським окружним адміністративним судом безпредметного позову про правомірність виступу представника Президента на пленарному засіданні Верховної Ради Ірини Луценко (URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/10/7214670/>), яка за своїм статусом є також депутатом парламенту.

4. Доцільною є пропозиція доповнити частину другу статті 19 КАС України пунктом 5 такого змісту: «справи, які стосуються внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності Верховної Ради України».

ВИСНОВКИ

1. Належність конкретної справи до юрисдикції адміністративних судів має визначатися за багатокроковим методологічним стандартом зразка «step-by-step».

2. Базовим формально-юридичним критерієм, який дає можливість здійснити первинну оцінку можливості вважати спір предметно підсудним саме адміністративному суду, є пряме текстуальне закріплення у законодавчім акті (насамперед КАС) юрисдикції адміністративного суду щодо конкретних спірних відносин. Наприклад, за правилом пункту 6 частини першої статті 19 КАС до юрисдикції адміністративного суду належать справи у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Утім у переважній частині справ визначити належність спору до предметної підсудності адміністративного суду за допомогою тільки названого критерію не є можливим. Передовсім наведена теза стосується справ у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності (пункт 1 частини шостої статті 19 КАС). І саме в зазначеній категорії спорів (проте не винятково в ній) постає потреба звернення до субстантивних (змістовних) критеріїв визначення належності справи до адміністративної юрисдикції.

3. Вихідним змістовним критерієм спору, який має розв'язувати адміністративний суд, є матеріально-правовий ідентифікатор, тобто зміст (суть) спірних відносин. Важливим є також те, що публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. За такого підходу вже на самому початку тесту вдається усунути потенційну ймовірність розгляду адміністративними судами спорів, які тільки за формальними ознаками (насамперед такою як участь суб'єкта-носія публічної влади) можуть хибно вважатися предметно підсудними саме адміністративним судам. При цьому слід зважати на можливу дуальність правового статусу органу публічної

адміністрації, який у різних матеріально-правових відносин може реалізовувати відмінні за змістом повноваження та (або) обов'язки. Наприклад, можна згадати про те, що основні функції такого суб'єкта владних повноважень як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб мають як владний характер, зокрема щодо врегулювання правовідносин у сфері банківської діяльності, так і такі, що не містять владного складника, а пов'язані з управлінням банком як його виконавчим органом (адміністрацією).

4. Наступним субстантивним критерієм, за яким слід відмежовувати юрисдикцію адміністративного суду від юрисдикції інших судів є така ознака як спір фізичної чи юридичної особи із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, коли для розгляду такого спору законом встановлений порядок судового провадження, відмінний від закріпленого КАС. До таких справ належать, зокрема, справи у спорах щодо приватизації майна, які за приписами пункту 2 частини першої статті 20 Господарського процесуального кодексу України розглядають господарські суди.

5. Окремим змістовним критерієм, який дає змогу предметно відмежовувати публічно-правові спори, належні до юрисдикції адміністративного суду, від решти публічно-правових спорів, є застереження в КАС щодо категорій справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів. Такими справами законодавець визначив ті, що: 1) віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) стосуються накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) виникають щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті (частина друга статті 19 КАС).

6. Водночас слід мати на увазі, що Велика Палата Верховного Суду випрацювала у своїй практиці підхід, за яким, окрім перелічених у частині другій статті 19 КАС України справ, адміністративні суди не можуть розглядати ще

одну категорію справ – справи, які ВП ВС вважає такими, що взагалі не можуть розглядатися жодними судами системи судоустрою. Усі позови, які не належить розглядати в судовому порядку, умовно можна поділити на чотири категорії: 1) позови до Президента України або Верховної Ради України як політичних органів, які формуються шляхом всеукраїнських виборів, з позовною вимогою, яка не стосується безпосередньої управлінської діяльності цих суб'єктів владних повноважень; 2) позови, в яких заявник обрав неефективний (передчасний) спосіб захисту за наявності альтернативного ефективного способу захисту; 3) позови, в яких заявник обрав неправовий (штучний) спосіб захисту; 4) позови, в яких заявник обрав спосіб захисту, для якого законом визначено спеціальний порядок або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом.

7. Конституційні спори як форму конституційних конфліктів можна класифікувати за такими родами:

1) спори у сфері правотворчої діяльності, які включають у себе спори про відповідність законів та інших нормативних актів України Конституції України (про конституційність нормативних актів) – п. 1 ст. 150 Конституції України, п. 1 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», спори про дотримання порядку внесення змін і доповнень до Конституції України – ст. 159 Конституції України, спори про відповідність указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших актів органів державної влади та місцевого самоврядування законам України (про законність нормативних актів) – п. 1 ст. 17 Кодексу України про адміністративне судочинство, спори про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість – ч. 1 ст. 151 Конституції України, п. 2 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»; ця група спорів своїм існуванням зобов'язана об'єктивно обумовленій наявності колізій у нормативно-правовій сфері;

2) спори, пов'язані з офіційним тлумаченням Конституції та законів України — ч. 2 ст. 150 Конституції України, п. 4 ст. 13 Закону України «Про

Конституційний Суд України»; підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України (ч. 1 ст. 93 Закону України «Про Конституційний Суд України»), підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав та свобод (ч. 1 ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»); отже спори щодо тлумачення норм Конституції та законів є спорами, що виникають у зв'язку з неоднозначним розумінням конституційних та законодавчих норм у процесі нормотворчої та правозастосовної діяльності, тобто спорами «з приводу смислового змісту тексту»;

3) спори з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом або процесом референдуму (виборчі спори) – п. 5 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України;

4) спори у сфері організації державної влади та місцевого самоврядування є дуже багатоманітними, особливо серед них виділяються спори про компетенцію (компетенційні спори); такі спори можуть вирішуватися Конституційним Судом України шляхом тлумачення норм законодавства або визнання певних норм неконституційними та адміністративними судами, виходячи з п. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України;

5) спори у сфері правового статусу особи – до цієї групи належать спори, пов'язані з набуттям і втратою громадянства (п. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. ст. 26-28 Закону України «Про громадянство України»), реалізацією конституційних принципів правового статусу особи тощо;

6) спори щодо дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України поста в порядку імпічменту –

ст. 111, ч. 2 ст. 151 Конституції України, п. 3 ст. 13, ст. ст. 90-92 Закону України «Про Конституційний Суд України».

8. Попри те, що значущість виокремлення ключових категорій конституційних конфліктів є безсумнівною, публічно-правова дійсність може розширювати масштаби сфер, де можуть виникати конституційні спори, оскільки динаміка суспільних відносин та їхня глобалізація, а також процеси конвергенції правових систем мають серйозний потенціал щодо продукування нових методів та способів розв'язання конституційних конфліктів.

9. Відмова від застосування у конкретній справі закону неконституційного з точки зору суду, без звернення Верховним Судом до Конституційного Суду суперечить щонайменше двом важливим засадам побудови єдиної правової системи держави: 1) закони мають застосовуватись однаково на всій території держави; 2) різне тлумачення різними судами одних і тих же норм Конституції ставить під сумнів верховенство Основного Закону.

10. Підвищена загроза конституційним цінностям пов'язана із некоректним правовим регулюванням і полягає у тому, що дефектна правова норма багаторазово, систематично відтворюється в конкретних правовідносинах щодо необмеженого кола осіб. Зазвичай така загроза є прихованою, неочевидною, оскільки ззовні одягнена в легітимну форму, і порушення конституційних прав та свобод нібито «прикрито» неконституційним законом або підзаконним нормативним актом.

11. Конституційно-правові та галузеві наслідки визнання законів неконституційними мають бути узгоджені законодавцем та судовою практикою з Основним Законом України й однаково застосовуватися всіма державними органами в нашій країні як правовій державі.

12. У національній правовій системі України наявна проблема, пов'язана з функціонуванням неефективної моделі опосередкованого конституційного контролю як однієї із форм доступу особи до конституційного правосуддя. За нинішнього правового регулювання людина та будь-який інший суб'єкт приватного права може реалізувати своє право на опосередкований конституційний контроль тільки після схвалення подання від суду одночасно як

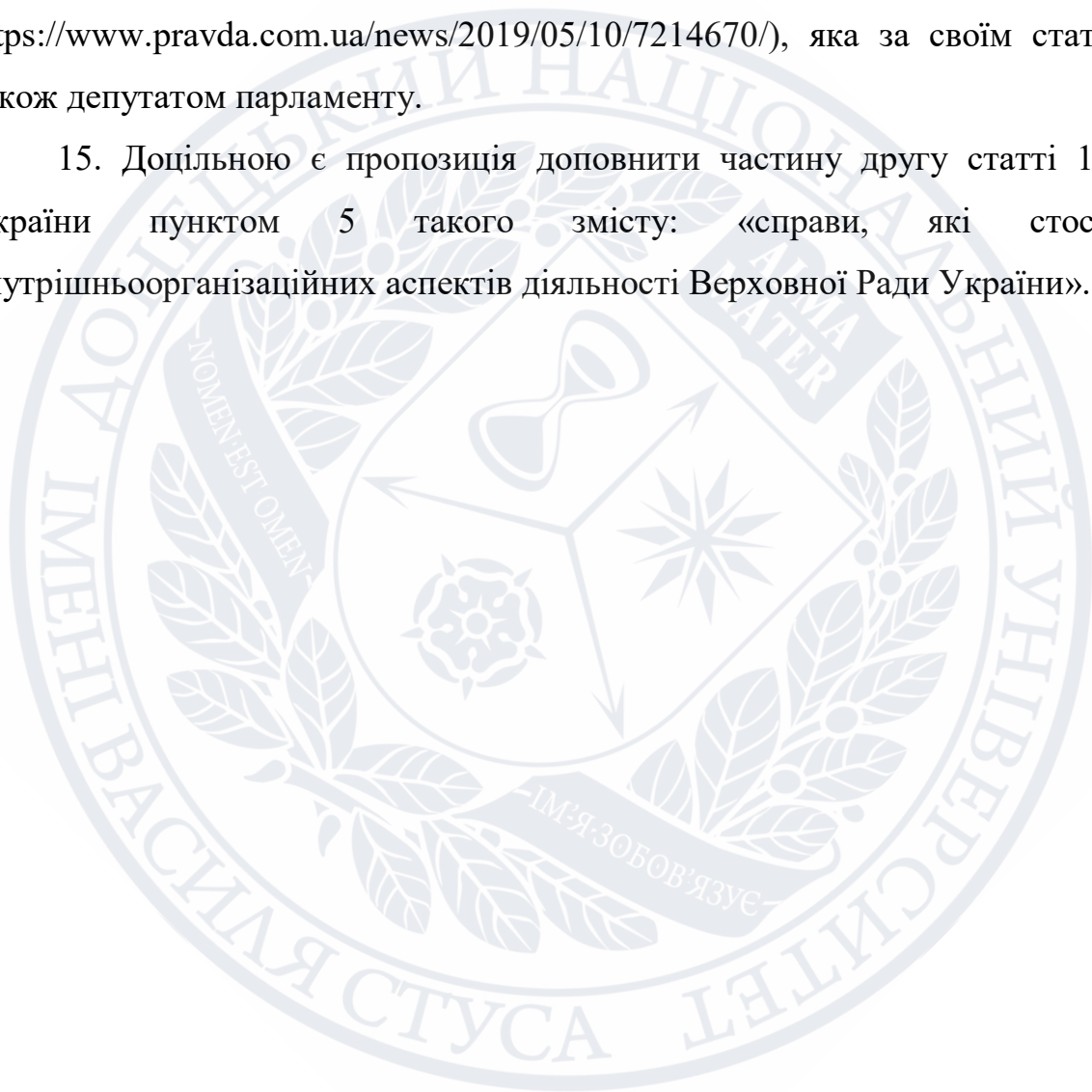
Пленумом Верховного Суду, так й колегією Конституційного Суду України (за певних обставин – Великою палатою Конституційного Суду України). На противагу цьому, в межах запропонованої вдосконаленої концепції доступ до Конституційного Суду України спроститься через коригування положень про обов’язкову участь Верховного Суду в такій процедурі, первинна згода якого наразі робить можливим доступ особи до органу конституційного контролю. Крім того, це дасть змогу нівелювати обставини, що суттєво перешкоджають поданню заявником свого звернення і непропорційно обмежують сутність (основний зміст) права особи на доступ до Конституційного Суду України, який має виняткову компетенцію розв’язувати конституційні конфлікти.

13. Одночасно у практиці адміністративної юстиції натеper гостро постало питання розгляду адміністративними судами спорів, які не входять до предмета їхньої юрисдикції. Корінь цієї проблеми полягає в тому, що доктрина публічного права мало звертає увагу на парламентську автономію. У цьому контексті слід зважати на те, що адміністративним судам невідомі спорів, які мають конституційний характер або вони стосуються суто внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності парламенту. Саме у річищі парламентської автономії розв’язуються питання щодо інвеститури та відповідальності уряду, а також застосування механізмів підзвітності й підконтрольності виконавчої влади перед парламентом. Парламентська автономія, як можна стверджувати з огляду на певний доктринальний консенсус щодо цього питання, має два аспекти: 1) самостійність парламенту при ухваленні свого статутного акта – регламенту з метою запобігання блокуванню набрання ним чинності з боку глави держави за допомогою процедури вето, що не виключає його судовий конституційний перегляд; 2) самостійність парламенту при здійсненні консультацій між фракціями та ухвалення рішень щодо інвеститури уряду та здійснення процедур парламентського контролю над виконавчою владою та незалежними державними агентствами і регуляторними органами.

14. Зважаючи на наведене наявні підстави стверджувати, що конструкт юрисдикції адміністративних судів щодо розв’язання конституційних конфліктів потребує коригування через наявність прогалини в нормі частини другої

статті 19 КАС України, що в ній закріплений перелік справ, щодо яких адміністративні суди не мають юрисдикції. Проблему в цій царині виявила практика розгляду судами спорів, які не входять до предмета їхньої юрисдикції, а стосуються суто питань внутрішньої організації діяльності парламенту. Таким прикладом є розгляд Київським окружним адміністративним судом безпредметного позову про правомірність виступу представника Президента на пленарному засіданні Верховної Ради Ірини Луценко (URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/10/7214670/>), яка за своїм статусом є також депутатом парламенту.

15. Доцільною є пропозиція доповнити частину другу статті 19 КАС України пунктом 5 такого змісту: «справи, які стосуються внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності Верховної Ради України».



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кравчук В. Методи вирішення юрисдикційних проблем. URL : http://www.vasu.gov.ua/nkr/nauk_praci/metodi_virish_yurisdikc_problem/ (дата звернення: 30.10.2020).
2. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
3. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13#Text> (дата звернення: 01.08.2020).
4. Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/947853/> (дата звернення: 21.07.2020).
5. Про критерії розмежування судової юрисдикції розповів суддя ВС. URL: <https://zib.com.ua/ua/142344-pro-kriterii-rozmezhuvannya-sudovoi-yurisdikcii-rozpoviv-sud.html> (дата звернення: 20.10.2020).
6. Берназюк Ян Про позови, які не підлягають судовому розгляду / Ян Берназюк // Судово-юридична газета, Блог. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu> (дата звернення: 25.10.2020).
7. Замотаева Е.К. Конституционно-правовые споры // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 5. – С. 2.
8. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : монографія / А. Єзеров. – Одеса : Юридична література, 2008. – 240 с.
9. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Саратов, 2004. – С. 365.
10. Пряхина Т.М. Конституционные конфликты // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 20.

11. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : Монографія. Х. : Право, 2008. 220 с.
12. Юридический конфликт: процедуры разрешения / В. Н. Кудрявцев. – М.: Центр конфликтологических исследований РАН, 1995. – С. 85.
13. Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В. И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. – С. 150.
14. Замотаева Е. К. Конституционно-правовые споры // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 5. – С. 2.
15. Брежнев О. В. Конституционно-правовые споры как явления современной действительности (генезис, содержание, порядок разрешения) // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4 (55). – С. 3.
16. Захарьяшева И. Ю. Юридический конфликт как социальная предпосылка процессуальной деятельности // Юрист. – 2004. – № 4. – С. 49.
17. Федоренко В. Теоретико-методологічні проблеми системи сучасного конституційного права України // Право України. – 2007. – № 2. – С. 24.
18. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособ. для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – С. 25.
19. Тропер М. Проблема толкования и теория верховенства конституции // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4 (53). – С. 171.
20. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803> (режим доступа: 20.10.2020).
21. Брежнев О. В. Конституционно-правовые споры как явления современной действительности (генезис, содержание, порядок разрешения) // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4 (55). – С. 3-8.
22. Про гражданство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
23. Василь Лемак (Vasyl Lemak). Суддя загального суду має зважати на два моменти, коли йдеться про пряме застосування норм Конституції України. URL

:

https://www.facebook.com/photo.php?fbid=994888957385428&set=a.273422196198778&type=3&_xts=%5B0%5D=68.ARAcBJmvjVxaSKbTh-4fRDkiHnn9mzCwt5ReG5lX0sO46xS7-okMWTBjbiLa2nKMHQnhrfwx7vUCSYuaMPn5WfvrFLebyLS9rpfqfMIJEclpUEP WQ8etpuj4GKZm_VN52V7J_7fOS5FvE0aNjbm35rCvWqFo5VLyT433gffx2at1rbdx6spi_ghdT-9x5DTz0IohRXtx59eA6pbkT1J23fE718U2qza_tOM-pszRD3WojBiz_sOvexeaSFrEJguwm1V9ajWo1bc5RKQhOGGeAGqLpDUeiLmwC3w&_tn=-R (дата звернення: 17.08.2020).

24. Мельник М., Різник С. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя // Вісник Конституційного Суду України. 2016. № 4-5. С. 149-159.

25. Різник С. Про перешкоди в застосуванні судами Конституції України / С. Різник // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. № 2. Лютий 2019. С. 66-68.

26. Оніщук М., Савчин М. Пряма дія Конституції та імплементація її положень в адміністративному судочинстві / М. Оніщук, М. Савчин // «Слово Національної школи суддів України». 2020. № 2 (31). С. 6-26.

27. Єзеров А. Застосування Конституції при здійсненні правосуддя: вихідні принципи. URL : <https://constitutionalist.com.ua/zastosuvannia-konstytutsii-pry-zdijsnenni-pravosuddia-vykhidni-pryntsyty/> (дата звернення: 20.11.2020).

28. Єзеров А., Терлецький Д. Суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України: питання взаємодії / А. Єзеров, Д. Терлецький // Право України. 2020. № 8. С. 223-237.

29. Жалімас Д. Індивідуальна конституційна скарга як ефективний інструмент посилення захисту прав людини та конституціоналізму / Д. Жалімас // Доповідь на IV Судовому форумі. 2 жовтня 2015 року, м. Київ. URL: https://uba.ua/documents/events/2015_10_02-01/Zalimas%2001.10.2015.pdf (дата звернення: 17.08.2020).

30. Черняк Є. В. Роль судів системи судоустрою та Конституційного Суду України в забезпеченні верховенства Конституції України / Є. В. Черняк // Юридичний бюлетень. Випуск 7. Ч. 1. 2018. С. 168-176.

31. Берестова І., Романюк Я. Цивільно-процесуальні наслідки визнання Конституційним Судом України закону неконституційним (конституційним) / І. Берестова, Я. Романюк // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2020. Вип. 70. С. 136-150.

32. Висновок щодо проекту Закону «Про Конституційний Суд України», прийнятий Венеціанською комісією на 109 Пленарній сесії (Венеція, 9-10 грудня 2016 року). Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3).

33. Литвинов О. Тлумачення законодавчої норми під час перевірки її конституційності у справі за конституційною скаргою: теоретичні аспекти. Вісник Конституційного Суду України. 2018. № 1. С. 79–83.

34. Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ng06d710-19>.

35. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2019 року у справі № 265/6582/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86310215>

36. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.

37. Регламент Конституційного Суду України : постанова Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/reglament.pdf>.

38. Станет ли Конституционный Суд Украины «четвертой инстанцией». Открытая и откровенная дискуссия о будущем конституционализма в Украине. Судебно-юридическая газета. URL: <https://sud.ua/ru/news/video/123148-stanet-li-konstitutsionnyy-sud-ukrainychetvertoy-instantsiey-video>.

39. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 25 березня 2020 року у справі № 808/1628/18 (провадження № 11-74апп20). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88739736>

40. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду про передачу справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду від 20 лютого 2020 у справі № 808/1628/18 (провадження № К/9901/29652/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87758201>

41. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду про передачу справи на розгляд об'єднаної палати від 14 травня 2020 року у справі № 808/1628/18 (провадження № К/9901/29652/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89251033>.

42. А. Єзеров Неконституційність закону як підстава перегляду судового рішення за виключними обставинами в адміністративному судочинстві / Єзеров А. // Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р.) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. – Харків : Право, 2020. – С. 95-103.

43. В. Кравчук Неконституційність закону як підстава перегляду судового рішення за виключними обставинами / Кравчук В. // Юридичні наслідки визнання нормативного акта неконституційним для захисту прав людини в адміністративному судочинстві : зб. матеріалів Міжнар. семінару-практикуму (м. Київ, 31 лип. 2020 р.) / Касац. адмін. суд у складі Верховного Суду. – Харків : Право, 2020. – С. 87-94.

44. Білак М. Визнання закону неконституційним: як поновити особу в правах і не дестабілізувати правовий порядок у державі. URL : <https://pravo.ua/viznannja-zakonu-nekonstitucijnim-jak-ponoviti-osobu-v-pravah-i-ne-destabilizuvati-pravovij-porjadok-u-derzhavi/> (дата звернення: 10.11.2020).

45. Golder v. The United Kingdom: ECHR, 21 FEB 1975, 4451/70, [1975] 1 EHRR 524, [1975]. URL :

<http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-57496&filename=001-57496.pdf> (дата звернення: 17.08.2020).

46. Доповідь «Про верховенство права», схвалена на 86-му пленарному засіданні Венеційської комісії 25-26 березня 2011 року // «Право України». 2011. № 10. С. 175.

47. Шевчук С. Народні депутати повинні розуміти, що КСУ захищає Конституцію, та спокійно реагувати на наші рішення / С. Шевчук // «Юридична газета», 17 липня 2018 року. URL : <https://yur-gazeta.com/interview/narodni-deputati-povinni-rozumiti-shcho-ksu-zahishchae-konstituciyyu-ta-spokiyno-reaguvati-na-nashi-r.html> (дата звернення: 17.08.2020).

48. Інформація щодо врегулювання справ в Конституційному Трибуналі Республіки Польща у 2017 році (станом на 31 грудня 2017 року). URL : http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/statystyka/Statystyka_za_rok_2017.pdf (дата звернення: 17.08.2020).

49. Звіт про рішення Конституційного Суду Латвійської Республіки та роботу в 2018 році. URL : https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2019/01/Satversmes-tiesas-gada-gramata-2018-A4_small_file_size_L.pdf (дата звернення: 17.08.2020).

50. Статистичні дані про позови та запити, отримані в Конституційному Суді Республіки Литва 1993-2015 роках. URL : https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2016/03/20160301_statistiniai_duomenys.pdf (дата звернення: 17.08.2020).

51. Спільна окрема думка (розбіжна) суддів Великої Палати Верховного Суду Н. О. Антонюк, Д. А. Гудими, О. Р. Кібенко, В. С. Князева щодо постанови від 12.04.2018 у справі № 800/235/17. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73565808> (дата звернення: 17.08.2020).

52. Harrison John «The Political Question Doctrines» American University Law Review: Vol. 67 : Iss. 2 , Article 9. 2018. pp. 458-528.

53. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук // Монографія. К.: Реферат, 2007. – 640 с.
54. Шевчук С. Концепція самообмеження суду: доктрина «політичного питання», «політичної доцільності» та «поля розсуду держави»//Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 20-32.
55. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190–1 Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99.
56. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99.
57. Основи конституційного права України / За редакцією академіка АПРН України, професора Копейчикова В. В. – К.: Юрінком, 1997. – С. 8.
58. Лімбах Ю. Федеральний Конституційний Суд як політичний фактор влади (Переклад Німецького фонду міжнародного співпраці) Humboldt forum recht. – К., 1996. – С. 6.
59. Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962).
60. Kamata S. Adjudication and the Governing Process: Political Questions and Legislative Discretion // Law and Contemporary Problems. – 1990. – Vol. 53. – P. 82.
61. Beatty D. Law and Politics // American Journal of Comparative Law. – 1996. – № 44. – P. 134.
62. Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации. – М., 1994.
63. Zeidler W. The Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms // Notre Dame Law Review. – 1987. – № 62. – P. 522-523.

64. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебн. пособие для вузов. – М.: Закон и право, Юнити, 1998. – С. 67.
65. Luther v. Borden, 7 How. 1 (1849).
66. Mora v. McNamara, 389 US 934 (1967).
67. Tocqueville A. Democracy in America. – London: Anchor Publishing, 1969. – P. 122.
68. Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803).
69. Dellinger W., Powell J. H. Marshall's Questions // The Green Bag. – 1999. – Vol. 2. – P. 372-374 (цит. за Barkow R. More Supreme than Court? The Fall of the Political Question Doctrine and Rise of Judicial Supremacy // Columbia Law Review. – 2002. – № 102. – P. 250).
70. Henkin L. Is there a Political Question Doctrine? // Yale Law Journal. – 1976. – № 85. – P. 596.
71. Пашуканис Є. Б. Положение на политическом правовом фронте // Советское государство и революция права. – 1930. – № 11. – С. 48 (цит. за: Козюбра М. І. Право, політика, правосуддя: зарубіжний та вітчизняний досвід взаємовідносин // Наукові записки Національного Університету «Києво-Могилянська Академія». – 2005. – Том 38. – Серія Юридичні науки. – С. 3).
72. Алексеев С. С. Теория права. – М.: Бек, 1994. – С. 211.
73. Козюбра М. І. Право, політика, правосуддя: зарубіжний та вітчизняний досвід взаємовідносин // Наукові записки Національного Університету «Києво-Могилянська Академія». – 2005. – Том 38. – Серія Юридичні науки. – С. 3.
74. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 / Відповід. редакт. кандидат юрид. наук П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 128.
75. Мартиненко П. Конституційний Суд України: підсумки двох років діяльності // Політичний календар: Інформаційно-аналітичний огляд. – 1999. – № 4. – С. 16.

76. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 4. – С. 10.

77. Ухвала Конституційного Суду України від 13 липня 2000 року за № 52 у про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 74 народних депутатів України про визнання постанови Верховної Ради України «Про відсторонення від ведення пленарних засідань 20 та 21 січня 2000 року Голови Верховної Ради України О. М. Ткаченка та першого заступника Голови Верховної Ради України А. І. Мартинюка» від 21 січня 2001 року неконституційною.

78. Benda E. Constitutional Jurisdiction in West Germany // Columbia Journal of Transnational Law. – 1981. – № 19. – P. 11.

79. Kalkar I Case, 49 BVerfGE 89 (1978) (цит. за: Kommers D. The Constitutional Jurisprudence of The Federal Republic of Germany. – Durham: Duke University Press, 1997. – 2nd ed. – P. 139-144).

80. Савчин М. В. Конституція і політика: виклики сучасній конституційній демократії / М. В. Савчин // Проблеми законності. 2019. Вип. 146. С. 48-62.

81. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 432 с.

82. Lech Garlicki, Constitutional Courts Versus Supreme Courts, 5 INT'L J. CON. L. 44 (2007).

83. Aleksandra Kustra-Rogatka The Kelsenian Model of Constitutional Review in Times of European Integration – Reconsidering the Basic Features. International and Comparative Law Review, 2019, vol. 19, no. 1, pp. 7-37.

84. Victor Ferreres Comella The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization? International Journal of Constitutional Law, Volume 2, Issue 3, July 2004, Pages 461-491.

85. Holmes S. 2013. Constitutions and constitutionalism. In The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, ed. M Rosenfeld, A Sajo, pp. 189-216. Oxford, UK: Oxford Univ. Press

86. Study on individual access to constitutional justice (adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session on 17-18 December 2010). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e) (дата звернення: 01.12.2020).

87. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 № 9. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення: 30.11.2020).

88. Терлецький Д. С. Ефективність конституційної скарги як засобу юридичного захисту конституційних прав особи / Д. С. Терлецький // Проблеми законності. 2019. Вип. 147. С. 23-36.

89. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри, упорядники та автори коментарів: В. Венгер, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвєєва, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». – Київ, 2020. – 144 с.

90. Савчин М. В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 648 с.

91. Савчин М. В. Конституційна юстиція та забезпечення конституційного порядку: 2005-2020 : монографія. Ужгород: Вид-во РІК-У, 2020. 384 с.

92. Шевчук С. В. Об обратной силе решений Конституционного Суда. Дайджест. Конституционное правосудие в странах СНГ. – 2003. – 3. – С. 167-171.