

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**Проблеми підсудності окремих категорій
адміністративних справ:
теоретичний і практичний аспекти**

(за матеріалами Рішення Конституційного Суду України
від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012)

В. Кампо

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Адміністративне право має захищати громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації, але водночас унормувувати публічну адміністрацію так, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання.

Е. Шмідт-Ассманн¹

У статті досліджуються доктринальні аспекти правових позицій Конституційного Суду України, закріплених у його Рішенні від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012, щодо одно- та двоінстанційного порядку розгляду окремих категорій адміністративних справ.

Ключові слова: Конституційний Суд України, Вищий адміністративний суд України, одно- і двоінстанційний порядок розгляду адміністративних справ, предметна підсудність.

У справі про підсудність окремих категорій адміністративних справ, у якій Конституційним Судом України (далі — КСУ) було прийнято Рішення від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012² (далі — Рішення), три групи народних депутатів

¹ Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. — К. : К.І.С., 2009.

² Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 5. — С. 26–34; Окремі

Україні звернулися до КСУ з конституційними поданнями, в яких просили перевірити на відповідність Конституції України положення статті 89 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-IV (далі — Закон № 2453) та статей 18, 171-1, 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) стосовно підсудності Вищому адміністративному суду України (далі — ВАСУ) як суду першої інстанції справ про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності та про оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, зокрема рішень останньої про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді місцевого чи апеляційного суду. Крім того, одна з груп народних депутатів України додатково порушила питання про підсудність апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та ВАСУ як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Головним аргументом авторів клопотань було твердження, що оспорювані ними положення Закону № 2453 та КАС України порушують право особи на судовий захист, закріплене у статті 55 Конституції України, а це, на думку народних депутатів України, має наслідком невідповідність оспорюваних положень нормам статей 22, 24, 64, пункту 8 частини третьої статті 129 Основного Закону держави.

Через великий обсяг дослідницької роботи, яку необхідно було виконати для розробки методологічних підходів щодо перевірки на відповідність Конституції України оспорюваних положень законодавства, а також через майже повну відсутність наукових розробок стосовно конституційних меж регулювання законодавцем підсудності окремих категорій адміністративних справ тощо, процес розгляду і прийняття КСУ рішення у цій справі виявився доволі довгим та складним¹.

Ще однією проблемою, з якою зіткнувся КСУ у ході розгляду цієї справи, була різноманітність питань, що стосувалися оспорюваних положень законодавства. Так, більшість з цих положень мали відношення до питань підсудності окремих категорій адміністративних справ, що, як визначив Суд, належать до питань організації судочинства². Водночас окремі оспорювані норми (зокрема, положення частини першої статті 89 Закону № 2453) за змістом КСУ розглядав такими, що встановлюють можливість звернення до суду. Проте визначення конкретного суду, до якого особа може звернутися за захистом своїх прав, було похідним від встановлення законодавцем підсудності певної категорії справ.

На нашу думку, є підстави стверджувати, що саме неточне визначення авторами клопотань співвідношення між категоріями права на судовий захист та принципу інстанційності призвело до того, що вони їх протиставили замість того,

думки суддів Маркуш М. А. та Шишкіна В. І. стосовно Рішення від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 5. — С. 37–48.

¹ Так, зокрема, конституційне провадження у цій справі було двічі об'єднано з іншими конституційними провадженнями (ухвали КСУ від 26 січня 2011 року № 6-уп/2011 та від 12 жовтня 2011 року № 39-уп/2011).

² Абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2004 року № 13-рп/2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9849>

щоб розглядати через взаємозв'язок і взаємозалежність. Адже тоді було б зрозуміло, що право особи на судовий захист нерозривно пов'язано та залежить від положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, причому незалежно від кількості інстанцій при розгляді тієї чи іншої категорії справ.

У ряді рішень КСУ сформував доктрину інстанційності судової влади¹ як гарантії забезпечення прав людини та застосував її при винесенні рішення. У межах цієї доктрини Суд обґрунтував принцип допустимості встановлення законодавцем підсудності (в першу чергу предметної²) відповідних категорій справ. На цій основі КСУ у Рішенні визначив, зокрема, правові вимоги до встановлення законодавцем предметної підсудності окремих категорій адміністративних справ, що слугуватимуть гарантією забезпечення права особи на судовий захист.

Таким чином, у практиці Суду поряд з розвинутою доктриною права на судовий захист формується адекватна сучасному розвитку суспільства і держави доктрина інстанційності судової влади як важливої гарантії забезпечення цього права.

Одночасно Рішенням КСУ встановив, що гарантії забезпечення прав людини (зокрема, інстанційність побудови системи судів загальної юрисдикції) мають самостійну соціальну цінність: вони є передумовою застосування гарантій захисту зазначених прав тощо.

Щоб краще зрозуміти законодавчу логіку запровадження одноінстанційного розгляду окремих категорій адміністративних справ ВАСУ доцільно звернутися до зарубіжного досвіду врегулювання аналогічних питань, а також коротко оглянути, як було врегульовано підсудність цих категорій справ у попередніх редакціях Кодексу.

Відправною точкою в цьому правовому питанні можуть слугувати положення статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яка не передбачає вимог щодо запровадження багатоінстанційності судової системи держав-учасниць. Винятком є Протокол № 7 до цієї конвенції, в якому закріплюється право кожного, кого суд визнав винним лише у вчиненні кримінального правопорушення, на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку³. Тому, як зазначив Європейський суд з прав людини (далі — ЄСПЛ) в Рішенні у справі «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства», гарантуючи право на справедливий суд, ця конвенція не передбачає права на оскарження судових рішень⁴. Фактично такої

¹ Щодо доктрини інстанційності судової влади див.: *Бринцев В. Д.* Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. — Х. : Право, 2010. — 462 с.

² Предметна підсудність може передбачати, наприклад, право суду певної інстанції розглядати справи як суд першої інстанції. Див.: *Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики.* Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Істина, 2007. — С. 180.

³ Стаття 2 Протоколу № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлює, що кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004

⁴ Див., наприклад: *Рішення* Європейського суду з прав людини у справі «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» (Tolstoy-Miloslavsky v. the United Kingdom)

самої позиції ЄСПЛ дотримався і в Рішенні у справі «Волков проти України» від 9 січня 2013 року¹.

На рівні національного законодавства у зарубіжних країнах питання інстанційності щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ вирішуються по-різному. Так, у ФРН Вищий адміністративний суд землі Федерації як суд першої інстанції розглядає суперечки щодо будівництва, переробки та застосування ядерного палива, спорудження ліній електропостачання та обслуговуючих споруд, спорудження та використання транспортних шляхів тощо (§ 47 і § 48 Положення ФРН про адміністративне судочинство²).

Апеляційний розгляд зазначених категорій справ здійснює Федеральний адміністративний суд. Крім того, до предметної підсудності цього суду як суду першої інстанції належить розгляд спорів між Федерацією та землями, між різними землями; спорів стосовно висилання осіб з території ФРН, скарг на дії Федеральної служби розвідки, на заборону Федеральним міністром внутрішніх справ об'єднань громадян тощо (§ 50 Положення ФРН про адміністративне судочинство).

Найвищим органом у системі адміністративних судів Франції є Державна Рада, яка може бути як судом першої та останньої інстанції, так і судом апеляційної та касаційної інстанції. Після судової реформи 1963 року Державна Рада як суд першої та останньої інстанції була повноважна розглядати дві категорії справ: скарги щодо перевищення влади, спрямовані проти регламаторних актів міністрів, та скарги щодо перевищення влади, спрямовані проти адміністративних рішень, прийнятих національними колегіальними об'єднаннями осіб вільних професій³. Згодом коло аналогічних адміністративних справ, які підпадають під предметну підсудність Державної Ради, було розширено.

Сьогодні відповідно до статті 311-3 Кодексу про адміністративну юстицію Франції⁴ Державна Рада як суд першої інстанції повноважна розглядати спори, пов'язані з виборчим процесом. Однак адміністративне законодавство Франції не наводить вичерпного переліку її повноважень у такій якості, і питання підвідомчості Державній Раді як суду першої інстанції певної адміністративної скарги може вирішуватися в кожному випадку окремо.

Відповідно до статті 15 Закону Польщі «Про провадження в адміністративних судах» від 30 серпня 2002 року⁵ Вищий адміністративний суд Польщі як суд першої інстанції приймає постанови, які мають на меті тлумачення законодавства, застосування якого призвело до відмінностей в рішеннях адміністративних

від 13 липня 1995 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/hr/case/22.html>

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Волков проти України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/webserVICES/content/pdf/003-4215075-5004171>

² Школик А. М. Порівняльне адміністративне судочинство. — Л. : ЗУКЦ, 2007.

³ Ведель Ж. Административное право Франции. — М. : Прогресс, 1973. — С. 293–295.

⁴ Адміністративна юстиція: проблеми та перспективи запровадження в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. — К., 2002.

⁵ Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / Центр політико-правових реформ. — К. : Факт, 2003. — С. 394–410.

судів; приймає постанови, які включають розв'язання правових рішень, що викликають обґрунтовані сумніви в конкретній судово-адміністративній справі, а також вирішує визначені в статті 4 цього Закону суперечки щодо підвідомчості між органами місцевого самоврядування, самоврядними апеляційними колегіями, якщо інше не передбачено законодавством, та спори щодо компетенції між ними та урядовими органами. Також Вищий адміністративний суд Польщі як суд першої інстанції може розглядати інші справи, які підсудні йому згідно із законодавством.

Отже, зарубіжний досвід свідчить, що в країнах романо-германської правової сім'ї, до яких належить і Україна, вищі адміністративні суди наділені правом розгляду окремих адміністративних справ в одноінстанційному порядку. Це означає, що встановлення такого порядку розгляду подібних справ в Україні є відображенням тенденції розвитку адміністративного судочинства відповідно до європейських стандартів.

В Україні стосовно організації адміністративного судочинства найчастіше діє підтримуваний вітчизняною доктриною принцип «одна судова ланка — одна інстанція»¹. Проте історичний розвиток цієї галузі судочинства вказує й на те, що у минулому закон неодноразово встановлював як одно-, так і двоінстанційний порядок розгляду окремих категорій справ, за якого судом першої або апеляційної інстанції виступав ВАСУ.

Так, у першій редакції КАС України скорочена процедура розгляду була передбачена лише для двох категорій справ, пов'язаних з виборчим процесом. ВАСУ як суд першої інстанції розглядав справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією (далі — ЦВК) результатів виборів або всеукраїнського референдуму та щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України².

Згодом законодавець змінив порядок розгляду справ щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України. Так, згідно із частиною четвертою статті 18 КАС України³ до предметної підсудності ВАСУ як суду першої інстанції були віднесені лише справи щодо встановлення ЦВК результатів виборів або всеукраїнського референдуму. Відповідно до частини третьої статті 172 КАС України скарги на всі інші рішення, дії чи бездіяльність ЦВК, у тому числі щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України, мав розглядати Київський апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції. Рішення цього суду могли бути оскаржені в апеляційному порядку до ВАСУ (частина третя статті 20, частина шоста статті 177 КАС України). У наступних редакціях КАС України двоінстанційний порядок розгляду зазначених категорій справ змінено не було.

¹ Див., наприклад: *Основи адміністративного судочинства в Україні* : навч. посіб. для юрид. фак-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Александрової Н. В., Куйбіди Р. О. — К. : Конус-Ю, 2006. — С. 63.

² Пункти 1 і 2 статті 18 КАС України від 6 липня 2005 року (в редакції за станом на 18 січня 2013 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

³ В редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» від 21 серпня 2009 року № 1616-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1616-17>

У юридичній науці подібне рішення законодавця пояснювалося швидкоплинністю виборчого процесу і потребою розв'язання можливих спорів без ризику зірвати цей процес¹.

Проте сучасні правові реалії, зокрема проведення розпочатої 2010 року² судової реформи, змусили законодавця розширити перелік адміністративних справ, що розглядаються в одно- або двоінстанційному порядку, включивши до нього справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та справи за адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

З наведеного можна зробити декілька висновків. По-перше, встановлення однієї або двох судових інстанцій для розгляду певних категорій адміністративних справ, як вже зазначалося, не є винятковою практикою українського законодавця. По-друге, встановлення законом винятків щодо забезпечення апеляційного або касаційного оскарження зустрічались у вітчизняному адміністративному судочинстві і раніше. По-третє, сама можливість одно- чи двоінстанційного порядку оскарження прямо пов'язана з інстанційною побудовою адміністративних судів. Хоча на практиці трапляються випадки, коли одна ланка цих судів виступає в ролі двох інстанцій з однієї і тієї самої категорії справ.

Зазначимо, що доктрина інстанційності судової влади була застосована КСУ не вперше. Так, у Рішенні від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010³ єдиний орган конституційної юрисдикції визнав таким, що не відповідає Конституції України, положення процесуального законодавства про «повторну» касацію, тобто перегляд Верховним Судом України рішень вищих спеціалізованих судів. Іншими словами, КСУ фактично підтвердив існування саме триінстанційної (а не чотириінстанційної, як це було на практиці) побудови системи судів загальної юрисдикції, опосередковано закріпленої у положеннях статті 125 Конституції України. Згодом, даючи тлумачення цих конституційних положень, КСУ визначив, що інстанційність є одним із принципів побудови системи судів загальної юрисдикції⁴.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — 2-ге вид., допов. — К. : Юстініан, 2009. — С. 159.

² Початок цієї реформи поклав Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

³ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=102372>

⁴ Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями 54 народних депутатів України та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції) від 12 липня 2011 року № 9-рп/2011

Створення законодавцем окремої ланки судів спеціалізованої юрисдикції передбачає здійснення ними судочинства у межах певного предмета тощо. Як відомо, до змісту поняття судочинства КСУ включає, зокрема, і підсудність¹. Визначення підсудності тієї чи іншої категорії справ — це завжди прерогатива законодавця. Враховуючи положення пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України, можна дійти висновку, що визначення підсудності окремих категорій адміністративних справ належить до виняткової компетенції Верховної Ради України.

Водночас Конституція України висуває перед законодавцем тверді вимоги щодо визначення таких категорій, зокрема через правові обмеження, що можуть мати характер як матеріально-правових (принципи верховенства права, правової держави тощо), так і організаційно-правових засад функціонування судової влади. До останніх, зокрема, належать вже згадувані приписи статті 125 Конституції України, згідно з якими в нашій країні існують судові органи трьох інстанцій (першої, апеляційної та касаційної), та положення пункту 8 частини третьої статті 129 Основного Закону України, відповідно до якого однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом.

Аналізуючи наведене, стає зрозумілою логіка Рішення, у якому оспорювані положення Закону № 2453 та КАС України в першу чергу були піддані КСУ перевірці на відповідність зазначеному пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, адже тільки потім Суд міг перевірити відповідність цих положень принципу верховенства права. Власне у цій комплексній перевірці й полягала суть розгляду справи за поданням трьох груп народних депутатів, оскільки всі інші питання конституційності в їх поданнях (щодо відповідності оспорюваних положень законодавства приписам статей 22, 24, 55, 64 Конституції України) можна було вирішувати тільки після встановлення результатів їх перевірки на відповідність пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України.

Так, за правовим змістом пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України законодавець повинен встановлювати таку підсудність судових справ, за якої має забезпечуватися триінстанційний порядок їх розгляду, включаючи апеляційне та касаційне оскарження рішення суду першої інстанції, крім випадків, встановлених законом.

Грамотичний та логічний аналіз словосполучення «крім випадків, встановлених законом» дає підстави стверджувати, що ним допускаються винятки із загального правила щодо розгляду судових справ у трьох інстанціях. На практиці встановлення таких випадків відбувається шляхом визначення законом окремих катего-

[Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=160877>

¹ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) від 26 червня 2004 року № 13-рп/2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9849>

рій справ, у яких, як виняток, передбачається одно- та двоінстанційний порядок їх розгляду. Таке розуміння положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України узгоджується з попередніми правовими позиціями КСУ, зокрема стосовно того, що винятки з конституційних норм встановлюються тільки Конституцією України, а не іншими нормативними актами¹.

Отже, одно- та двоінстанційний порядок розгляду справ є такою самою складовою основної засади судочинства, закріпленої у пункті 8 частини третьої статті 129 Конституції України, як і триінстанційний порядок розгляду. Відповідно до Рішення КСУ від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011 ця засада незалежно від кількості інстанцій розгляду справ є гарантією забезпечення права на судовий захист.

Реалізація конституційного припису щодо випадків, коли апеляційне та касаційне оскарження рішення суду не забезпечується, на законодавчому рівні може здійснюватися двома шляхами. По-перше, законодавець має право визначити підсудність окремих категорій справ певним судам як судам першої інстанції, встановлюючи при цьому заборону апеляційного або касаційного оскарження їх рішень². По-друге, закон може надавати статус суду першої інстанції вищому спеціалізованому суду, рішення якого можуть переглядатися лише в особливому порядку (за нововиявленими обставинами тощо).

Одночасно можливість встановлення одно- та двоінстанційної процедури розгляду окремих категорій справ залежить і від виду судочинства. Так, наприклад, не викликає сумнівів обов'язковість забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень суду в кримінальному процесі, що відповідає як вимогам міжнародного права³, так і вітчизняної юридичної доктрини⁴. Немає «скороченої» процедури інстанційності також при розгляді справ у порядку цивільного та господарського судочинства.

Як вже зазначалося, встановлення законом випадків, у яких не передбачено апеляційне або касаційне оскарження, досить широко застосовується в адміністративному судочинстві багатьох країн. Це пояснюється специфікою даного виду судочинства, завданням якого є, зокрема, своєчасний розгляд адміністративних справ. В Україні вимога щодо своєчасності пов'язана з тим, що акти, дії та бездіяльність (в першу чергу Верховної Ради України та Президента України), які

¹ Пункт 4 резолютивної частини Рішення КСУ від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8818>

² Так, наприклад, розгляд справ щодо адміністративних правопорушень проводиться за «усіченою» інстанційністю, за якої постанову суду першої інстанції може бути переглянуто лише апеляційним судом, рішення якого оскарженню не підлягає (стаття 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

³ Водночас стаття 2 Протоколу № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод допускає встановлення законом винятків навіть із принципу триінстанційності оскарження рішень суду в кримінальному процесі: щодо незначних правопорушень або стосовно випадків, коли особу судив у першій інстанції найвищий суд, або коли її було визнано винною і засуджено після оскарження виправдального вироку.

⁴ *Кримінальний процесуальний кодекс України* : наук.-практ. комент. / В. Г. Гончаренко, В. Т. Нор, М. Є. Шумило. — К. : Юстиніан, 2012. — 1223 с.

є предметом судового розгляду в адміністративних справах, стосуються питань реалізації прав, свобод та інтересів не тільки сторін у справі та інших учасників процесу, а й невизначеного кола суб'єктів позасудових суспільних відносин. У такому разі тривалий триінстанційний розгляд адміністративної справи може призвести до унеможливлення реалізації цими суб'єктами своїх прав, свобод та інтересів, а також до того, що саме оскарження зацікавленою особою акта, дії або бездіяльності відповідного органу фактично втрачає свою мету. В результаті громадяни, інші фізичні та юридичні особи практично не можуть вчасно захистити свої права тощо. На практиці це донедавна призводило до того, що формально звільнений, наприклад, з посади суддя місцевого суду з підстав, установлених законом, міг, за умови судового оскарження акта про звільнення, і надалі здійснювати правосуддя, тобто розглядати судові справи півроку чи навіть рік, аж до винесення касаційною інстанцією рішення у його справі¹. Допустимо кращим варіантом вирішення справи для такого судді є ухвалення щодо нього рішення суду про поновлення його на посаді. Але легітимність прийнятих ним самим судових рішень за час його дисциплінарного переслідування буде під питанням.

Правомірність прискореного розгляду окремих категорій адміністративних справ підтверджується доктриною КСУ, який у Рішенні від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011 визнав конституційними процедури такого розгляду. Зокрема, Суд визначив, що регулювання окремих питань адміністративного судочинства має здійснюватися в інтересах не лише позивача, а й інших осіб — учасників провадження, а також суспільства та держави в цілому. Тому при встановленні цих категорій справ законодавець має дотримуватися критеріїв домірності (пропорційності) як вимог принципу верховенства права. З цих правових позицій Суд визнав неприпустимим зупинення дії актів Верховної Ради України та Президента України при їх оскарженні у суді, тому що це може призвести до порушення прав невизначеного кола осіб².

Виходячи з наведеного, не викликає сумнівів правова позиція КСУ щодо того, що на підставі пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України законодавець, зокрема у межах триінстанційного розгляду адміністративних справ, має право встановлювати випадки, коли для окремих категорій цих справ не забезпечується апеляційне та касаційне оскарження рішення суду.

Однак при встановленні таких випадків законодавець не може діяти свавільно, тобто тільки на власний розсуд. Насамперед, він повинен керуватися закріпленим у статті 8 Конституції України принципом верховенства права, який вимагає

¹ Така практика визнана ВАСУ неприпустимою. Див.: Абзац п'ятий пункту 17 постанови Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 6 березня 2008 року № 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://vaas.gov.ua/?action=news&cid_news=19

² Абзаци 6 і 7 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=143166>

від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони¹. Тому, регулюючи питання підсудності окремих категорій адміністративних справ на підставі пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, законодавець був зобов'язаний дотримуватися складових цього принципу, зокрема пропорційності у співвідношенні інтересів суспільства (держави в цілому) та особи, справедливості, розумності, логічності законодавчого регулювання тощо.

Вирішуючи питання про конституційність одно- та двоінстанційного порядку розгляду окремих категорій адміністративних справ, КСУ у Рішенні підтвердив, що законодавець дотримався принципу верховенства права, пропорційно забезпечивши захист прав, свобод та інтересів як окремої особи, так й інтересів суспільства та держави у цілому. Тому правові позиції Суду щодо порядку такого розгляду є вагомим гарантією недопущення законодавчого свавілля у цих питаннях, зокрема шляхом безпідставного розширення кола таких справ.

Ще одна практична проблема, що постала перед КСУ при розгляді справи, в якій було ухвалено Рішення, стосувалась єдності положень Основного Закону держави. Як відомо, автори конституційних подань на підставі статті 55 Конституції України, яка встановлює право кожного на судовий захист, заперечували можливість ухвалення відповідних законодавчих положень на основі згаданого пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України щодо можливості встановлення законом категорій адміністративних справ, у яких не забезпечується апеляційне або касаційне оскарження. Проблема виявилася непростою, але Суд її успішно вирішив, керуючись сталою судовою практикою. Незгода із зазначеною правовою позицією Суду дала критикам Рішення привід для дискусій.

До недавнього часу проблеми, пов'язані з виділенням законом окремої категорії адміністративних справ, у яких апеляційне та касаційне оскарження рішення суду не забезпечується, у вітчизняній науковій літературі практично не розглядалися². Сьогодні ситуація змінилася: з'явилися окремі думки та інтерв'ю³ суддів КСУ; очевидно, що невдовзі мають з'явитися публікації, в яких різні автори зі своїх методологічних позицій будуть розглядати ці проблеми.

Зупинимось детальніше на науково-методологічних позиціях авторів, які критикують Рішення і вважають виділення зазначеної категорії адміністративних справ юридичним обмеженням права на апеляційне та касаційне оскарження, конституційного права особи на судовий захист, складовою якого, на їхню думку, є право на таке оскарження. Фактично, з точки зору останніх, встановлення у Законі № 2453 та КАС України приписів відповідно до пункту 8 частини третьої статті 129

¹ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9851>

² Винятки склали науково-практичні коментарі. Див., наприклад: *Кодекс адміністративного судочинства України* : наук.-практ. комент. / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк та ін. — Х. : Одісей, 2005. — 552 с.

³ *Кампо В.* Вищі адміністративні суди наділені правом розгляду окремих адміністративних справ в одноінстанційному порядку // *Юридична газета.* — 2012. — № 41–42 (331–332). — С. 18–21.

Конституції України щодо випадків, коли апеляційне та касаційне оскарження рішення суду не забезпечується, є обмеженням цього конституційного права.

Однак така точка зору критиків Рішення, на наш погляд, суперечить сучасним доктринальним і правовим позиціям, прийнятим у галузі конституційного права¹.

По-перше, ці критики штучно протиставляють положення статті 55 приписам пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України. Адже згідно з правовою позицією КСУ Основний Закон держави є цілісним правовим актом² і в силу цього не може містити внутрішніх правових суперечностей. Саме тому основні засади судочинства, в тому числі й така з них, як можливість встановлення законом випадків, у яких не забезпечується апеляційне та касаційне оскарження, є належною гарантією забезпечення права особи на судовий захист³. Отже, за своєю правовою природою така конституційна засада не може обмежувати зазначене право особи.

По-друге, положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України не може вважатися нормою, що встановлює позитивне, суб'єктивне право особи. Як визначив КСУ, конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина закріплюються у розділі II Основного Закону держави⁴. Розділ VIII «Правосуддя» Конституції України, у якому закріплено пункт 8 частини третьої статті 129, регулює питання здійснення судочинства та організації судоустрою. Тому положення цього пункту не визначає права особи; це положення є конституційною засадою судочинства, що конкретизується у нормах відповідного процесуального законодавства, яке гарантує процесуальні права особи.

Отже, встановлення законом випадків, у яких не забезпечується апеляційне або касаційне оскарження рішення суду, не може вважатися обмеженням конституційного права особи на судовий захист, оскільки стосується питань підсудності певних категорій справ і конкретизується у нормах відповідного судового процесу, в тому числі на рівні процесуальних прав особи.

Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав у межах конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального

¹ Насамперед, йдеться про доктрину соціологічної (реалістичної) школи конституційного права. Див., наприклад: *Джунь В.* Соціологія конституційного права (до постановки питання) // *Право України*. — 2010. — № 11. — С. 66–75.

² *Рішення КСУ 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* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9346>

³ *Рішення КСУ у справі за конституційним зверненням військової частини А 1080 щодо офіційного тлумачення положення пункту 28 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=160877>

⁴ *Рішення КСУ у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9320>

судочинства України¹. Обсяг і межі реалізації права на судовий захист, зокрема в порядку адміністративного судочинства, визначаються його особливостями, в тому числі кількістю судових інстанцій, встановлених законодавцем для розгляду відповідних категорій справ. З цих методологічних позицій фактично виходив КСУ, ухвалюючи свої рішення.

Викладена вище правова ідеологія Рішення підтверджується і позиціями науковців та практиків у сфері адміністративної юстиції. Так, наприклад, в адміністративно-процесуальних дослідженнях неодноразово зазначалося, що Конституція України гарантує право на судовий розгляд, а частина друга її статті 55 конкретизує це право щодо відносин з органами влади, не передбачаючи при цьому окреме конституційне право на певну кількість інстанцій судового розгляду відповідної справи. Тому права особи на апеляційне та касаційне оскарження можна вважати лише процесуальними, а не конституційними правами².

Відомо, що право на судовий захист реалізується через територіальну, спеціалізовану та інстанційну організацію судової влади. Тому принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності (далі — Принципи) є організаційно-судовими гарантіями забезпечення права на судовий захист (далі — Захист). На наш погляд, між Принципами і Захистом існує тісний взаємозв'язок, побудований на засадах співмірності (пропорційності): Принципи сприяють належному Захисту, а останній у свою чергу стабілізує їх дію. Тобто йдеться не про протиставлення Принципів Захисту, а про їх гармонізацію, взаємодію, зокрема, відповідно до засад верховенства права.

Тільки неналежний Захист може породити проблему реалізації Принципів, але це вже проблема правозастосування цих Принципів, а не їх доктрини. Для юриста-конституціоналіста завжди важливою є не тільки сама судова практика (негативна чи позитивна), а фундаментальність Принципів, на яких вона базується чи які порушує. Адже тільки так можна знайти спосіб, як забезпечити гармонію між Принципами і Захистом чи здолати суперечності між ними, якщо правозастосовна практика буде відхилятися від своїх фундаментальних основ.

Виходячи із зазначених науково-методологічних позицій, проблеми інстанційності в адміністративному судочинстві, на нашу думку, зводяться до такого:

а) багатоінстанційність в адміністративному судочинстві може бути трансформована в одноінстанційність відповідно до Конституції України у випадках, встановлених законом; за будь-яких обставин багатоінстанційність об'єктивно необхідна лише у кримінальному процесі, де цього вимагає надзвичайно важлива роль захисту прав потерпілого та обвинуваченого у скоєному злочині тощо. На практиці у більшості судових юрисдикцій розгляд справ є багатоінстанційним;

¹ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9447>

² Пасенюк О. Апеляційне та касаційне оскарження в адміністративному процесі: стадії процесу чи суб'єктивні конституційні права // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2. — С. 3–8.

б) зменшення кількості судових інстанцій, зокрема для розгляду певних категорій адміністративних справ, повинно бути співмірним (пропорційним) інтересам суспільства (держави в цілому) та інтересам громадян;

в) багатоінстанційність щодо розгляду адміністративних справ не є мірилом справедливості та забезпечення якісного права на судовий захист; цей захист залежить насамперед від якості адміністративних судів та правової культури суспільства; відповідні кількісні показники судових інстанцій щодо розгляду адміністративних справ також не можуть розглядатися як певна суспільна стратегія, самоціль, оскільки це може призвести до гіперболізації цих показників та порушення стабільності системи самої інстанційності у діяльності адміністративних судів.

Ще раз наголосимо: протиставлення Принципів (насамперед інстанційності) Захисту, що є нібито протилежними правовими категоріями, означає грубу методологічну помилку. Як вже зазначалося, кількість інстанцій має залежати від реального співвідношення між інтересами суспільства (держави в цілому) та інтересами громадян (співмірність, пропорційність), а не від бажання окремих зацікавлених груп громадян мати ту чи іншу кількість судових інстанцій для досягнення своїх як правових, так і позаправових цілей. Цих інстанцій завжди буде бракувати тим, хто програв судовий процес; і забагато з точки зору тих, хто виграв цей процес. Тому питання інстанційності розгляду відповідних справ законодавець повинен вирішувати, виходячи з вимог забезпечення прав людини, належного функціонування судів, швидкого вирішення судових справ тощо. Якщо цих вимог не дотримуватися, то, як наслідок, це може призвести до викривлення законодавчого регулювання питань інстанційності розгляду судових справ, що може суттєво позначитися на практиці реалізації права на судовий захист тощо.

З Рішення, на нашу думку, можна дійти висновку про те, що при встановленні одно- та двоінстанційної процедури розгляду окремих категорій адміністративних справ право особи на судовий захист є гарантованим. Цей висновок є результатом перевірки Судом оспорюваних законодавчих положень на відповідність принципу верховенства права та його складовим. Фактично КСУ при розгляді справи перевіряв на конституційність кожен конкретний випадок встановлення законом одно- та двоінстанційності, що знайшло відображення в його правових позиціях.

Відомо, що КАС України встановив одноінстанційний порядок розгляду у ВАСУ справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також справ стосовно дострокового припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності.

Під час перевірки дотримання законодавцем принципу пропорційності при встановленні зазначеної категорії адміністративних справ КСУ визначив правові позиції, що мають важливе практичне значення, зокрема, для деяких інших питань діяльності ВАСУ.

Насамперед йдеться про правову позицію КСУ щодо розмежування повноважень між Судом і ВАСУ. Для початку слід проаналізувати юридичну природу актів Верховної Ради України та Президента України, які можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально-правовий характер; вони приймаються цими суб'єктами владних повноважень на основі та на виконання Конституції і законів

України (підконституційні¹ та підзаконні акти), є обов'язковими до виконання на всій території України. Акти Верховної Ради України та Президента України насамперед є юридичними формами реалізації їх конституційних повноважень².

Що стосується дій та бездіяльності Верховної Ради України та Президента України, то вони також є об'єктами судового контролю, оскільки виступають юридичною формою реалізації їх конституційних та інших повноважень. Бездіяльність, зокрема, може бути двох видів: позитивна та негативна. Як позитивна правова форма реалізації повноважень Верховної Ради України та Президента України бездіяльність має місце тоді, коли положення Конституції та законів України вимагають від зазначених суб'єктів владних повноважень утримання від певних дій (зокрема, при виконанні заборон, здійсненні дискреційних повноважень тощо)³. Негативна бездіяльність настає тоді, коли ці суб'єкти владних повноважень не виконують покладені на них функції і завдання.

Аналізуючи зазначені питання судового контролю, необхідно більш конкретно зупинитися на розмежуванні предметної підсудності між КСУ та ВАСУ щодо контролю за актами Верховної Ради України та Президента України⁴. Вперше питання про таке розмежування було розглянуто КСУ у Рішенні від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002⁵. Тоді КСУ визначив, що здійснення контролю КСУ та судами загальної юрисдикції щодо підконституційних актів Президента України та Верховної Ради України з питань призначення чи звільнення посадових осіб, передбачених Конституцією України, означає розгляд справ щодо конституційності зазначених актів у формі конституційного судочинства, а щодо їх законності — судами загальної юрисдикції у формі відповідного судочинства. На нашу думку, зазначеним Рішенням КСУ фактично зобов'язав суди загальної юрисдикції (сьогодні це стосується ВАСУ) розглядати справи щодо оскарження підконституційних актів Президента України та Верховної Ради України тільки після перевірки конституційності цих актів.

¹ Детальніше про підконституційні акти див.: *Кампо В.* Підконституційні акти та судовий контроль за ними // *Юридичний вісник України.* — 2009. — № 31(734). — 1–7 серпня. — С. 11

² Наприклад, див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9446>

³ *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник для вузов / Ин-т гос-ва и права РАН Акад. прав. ин-т. — М., 2000. — С. 506.

⁴ Принагідно зазначимо, що питання розмежування предметної підсудності між конституційною та адміністративною юстицією є актуальним не тільки для вітчизняної практики, але й зарубіжної. Див., наприклад: *Hauser R., Trzcinski J.* Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. — Warszawa : LexisNexis, 2008. — 125 s.

⁵ *Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9447>*

Є підстави стверджувати, що КСУ, передбачивши у цьому Рішенні принцип розмежування між КСУ та ВАСУ предметної підсудності актів Верховної Ради України і Президента України, фактично поширив зазначену у Рішенні правову позицію на всі без винятку адміністративні справи, в яких оскаржуються підконституційні акти вказаних суб'єктів владних повноважень. З огляду на це юрисдикція ВАСУ у повному обсязі поширюється виключно на ті їх акти, які видані на виконання приписів законів (підзаконні акти). У випадку, коли на розгляд ВАСУ надходить підконституційний акт зазначених суб'єктів владних повноважень, суд повинен зупинити провадження і на підставі статті 9 КАС України звернутися через Верховний Суд України до КСУ з питань конституційності такого акта.

Розмежування повноважень КСУ та ВАСУ фактично не стосується актів, дій чи бездіяльності Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, діяльність яких має виключно важливе значення для держави та суспільства, оскільки може стосуватися прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб. Системний аналіз положень розділу VIII «Правосуддя» Конституції України та Закону № 2453 дає підстави стверджувати, що акти, дії чи бездіяльність цих конституційних органів державної влади спрямовані на виконання вимог Основного Закону України щодо формування суддівського корпусу та здійснення суддями правосуддя, в першу чергу — його неупередженості та компетентності. Судовий контроль за актами, діями чи бездіяльністю цих органів здійснює ВАСУ як суд першої інстанції, оскільки їх діяльність має виключно підзаконний характер.

Адміністративні справи щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності також мають важливе суспільне значення, але тут є теоретична проблема розмежування предметної підсудності між КСУ та ВАСУ як судом першої інстанції. Оскільки Верховна Рада України є колегіальним органом, недодержання окремим народним депутатом України конституційних вимог щодо несумісності позначається на легітимності її роботи, зокрема на довірі громадян до парламенту. За таких умов судовий розгляд зазначеної категорії справ фактично спрямований на пряме виконання приписів Основного Закону України та має на меті усунення можливих їх порушень¹.

Але проблема полягає в тому, що в багатьох європейських країнах питання судового контролю додержання депутатами парламенту вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності розглядаються конституційними, а не адміністративними судами. Очевидно, що суто конституційне питання (з точки зору конституційної науки) про позбавлення народного депутата України його статусу краще вирішувати КСУ, а не ВАСУ. Тому в новій редакції Конституції України, яка готується Конституційною Асамблеєю², варто передати вирішення цього питання єдиному органу конституційної юрисдикції.

¹ До речі, Рішення у цій частині підтримали навіть представники парламентської опозиції.. Див.: *Бондаренко В.* Решение КС о прекращении полномочий нардепов-совместителей показало его принципиальность [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://gazeta.ua/ru/articles/politics/_reshenie-ks-o-prekraschenii-polnomochij-nardepov-sovmestitelej-pokazalo-ego-prin/454140

² Див.: *Концепція* формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї, розроблена відповідно до Указу Президента України від 21 лютого 2011 року № 224 «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14411.html>

Як вже зазначалося, важливе суспільне значення розгляду ВАСУ окремих категорій адміністративних справ, визначених оспорюваними положеннями Закону № 2453 та КАС України, полягає в тому, що їх судовий розгляд у першу чергу повинен забезпечувати розумне співвідношення між інтересами захисту прав особи-позивача та прав і свобод інших осіб, інтересами суспільства і держави в цілому. Крім цього, також важливо на сучасному рівні визначити предметну підсудність та усунути компетенційне дублювання повноважень КСУ і ВАСУ щодо деяких актів Верховної Ради України та Президента України.

Дослідивши у справі, за якою було ухвалене Рішення, правову природу зазначених категорій адміністративних справ та порядок їх розгляду ВАСУ, КСУ дійшов висновку, який відображено у його правових позиціях: адміністративно-процесуальним законодавством передбачено неупереджене здійснення правосуддя протягом розумного строку розгляду цих категорій справ. Одночасно Суд визначив, що у цих категоріях справ особі-позивачу надано достатньо гарантій справедливого судового розгляду його справи, а також забезпечено умови для обґрунтованого законного винесення судом рішення.

Отже, таке законодавче регулювання зазначених категорій адміністративних справ, за рішенням КСУ, відповідає принципу розумності та логічності закону як складових принципу верховенства права, оскільки першою інстанцією встановлено найбільш кваліфікований суд у системі судів адміністративної юрисдикції — ВАСУ.

Однак встановлення одноінстанційної процедури розгляду зазначеної категорії адміністративних справ не виключає потенційної можливості перегляду ВАСУ винесених ним у таких справах рішень. Так, по-перше, відповідно до частини четвертої статті 55 Конституції України кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Наприклад, до Європейського суду з прав людини.

По-друге, відповідно до статті 38 Закону № 2453 рішення вищого спеціалізованого суду може бути переглянуто Верховним Судом України у разі встановлення вже згадуваною міжнародною судовою установою порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

По-третє, якщо рішення ВАСУ у справі ухвалено на підставі положення закону, яке суперечить Конституції України, то в такому випадку КСУ повинен перевірити його конституційність за конституційним поданням Верховного Суду України.

По суті в усіх трьох випадках виникає правова ситуація, коли рішення ВАСУ як суду першої інстанції може бути переглянуто за нововиявленими обставинами тощо. Отже, не така страшна одноінстанційність, як її малюють.

Висновки і пропозиції. У Рішенні закріплено ряд правових позицій КСУ, що мають принципове значення для функціонування важливих сфер державного та суспільного життя, зокрема для законодавчого регулювання і судочинства. Фактично у цьому Рішенні Верховна Рада України отримала офіційне роз'яснення щодо використання такого конституційного інструменту, як конституційні підстави для визначення підсудності окремих категорій адміністративних справ. Одночасно КСУ визначив межі такого використання: законодавець не може

виключно на власний розсуд зменшувати кількість інстанцій, в яких розглядається певна категорія адміністративних справ. Останній при цьому повинен дотримуватися принципу верховенства права та його складових, зокрема пропорційності у співвідношенні інтересів суспільства, держави в цілому та особи, справедливості, розумності, логічності законодавчого регулювання тощо. Запроваджуючи одно- та двоінстанційний розгляд окремих категорій адміністративних справ, законодавець повинен пропорційно захищати права, свободи та інтереси кожної особи, інтереси суспільства та держави у цілому.

За матеріалами цієї справи, виходячи зі змісту Рішення, ми фактично доходимо висновку, що в системі гарантій прав та свобод людини і громадянина (зокрема права на судовий захист) поряд з гарантіями реалізації, захисту та охорони зазначених прав і свобод необхідно виокремлювати самостійну групу гарантій — гарантії забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Так, щодо права на судовий захист такими гарантіями можуть виступати організаційно-судові, організаційно-правові гарантії його забезпечення — принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності, засади судочинства, інституційні установи тощо. Фактично гарантії забезпечення прав і свобод людини і громадянина відіграють роль метагарантій, тобто вони покликані гарантувати практичне «втілення в життя» гарантій реалізації, захисту та охорони зазначених прав і свобод.

Виходячи з наведеного, пропонуємо:

1. Асоціації суддів КСУ спільно з іншими громадськими організаціями провести у 2013 році круглий стіл за участю суддів КСУ, ВАСУ та інших адміністративних судів, науковців на тему «Одноінстанційний порядок розгляду адміністративних справ Вищим адміністративним судом України: теорія і практика».

2. Національній академії правових наук України звернути увагу юридичної науки на проблеми інстанційності при розгляді судами окремих категорій адміністративних та інших справ у контексті формування наукової доктрини інстанційності в організації та діяльності судів загальної юрисдикції.

3. На пленумі ВАСУ розглянути питання про практику додержання положень Конституції та законів України, рішень КСУ щодо розмежування предметної підсудності між судами конституційної та адміністративної юстиції з урахуванням правових позицій КСУ, попередньої сталої судової практики судів загальної, насамперед адміністративної юрисдикції.

4. Конституційній Асамблеї розглянути питання про передачу КСУ повноважень щодо позбавлення народного депутата України його мандата у разі недодержання ним принципу щодо несумісності.

Кампо В. М. Проблемы подсудности отдельных категорий административных дел: теоретический и практический аспекты. В статье исследуются доктринальные аспекты правовых позиций Конституционного Суда Украины, закрепленных в его Решении от 29 августа 2012 года № 16-рп/2012, относительно одно- и двухинстанционного порядка рассмотрения отдельных категорий административных дел.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, Высший административный суд Украины, одно- и двухинстанционный порядок рассмотрения административных дел, предметная подсудность.

Кампо V. The Problems of Jurisdiction of Certain Categories of Administrative Cases: Theoretical and Practical Aspects. *The article researches the doctrinal aspects of legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, set forth in the Decision of the Constitutional Court of Ukraine №. 16-рп/2012 dated August 29, 2012 concerning the procedure of consideration of certain categories of administrative cases in one- and two- instance order.*

Key words: *the Constitutional Court of Ukraine, the High Administrative Court of Ukraine, the procedure of consideration of cases in one- and two- instance order, subject-matter jurisdiction.*