

УДК 342.9
DOI

ОСКАРЖЕННЯ АКТИВ, ДІЙ, БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Константий О.В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України
ORCID ID: 0000-0001-8160-1585*

Стаття присвячена розгляду питань оскарження актів, дій, бездіяльності Верховної Ради України в порядку адміністративного судочинства.

Відзначається, що у зв'язку з вагомістю для держави та потребою швидкого вирішення зазначені справи розглядаються у першій інстанції Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду в порядку спрощеного позовного провадження, а судом апеляційної інстанції у цих справах є Велика Палата Верховного Суду.

Наголошується на тому, що предметом оскарження до Верховного Суду в порядку адміністративного судочинства можуть бути лише питання законності (відповідності законам) постанов, дій, бездіяльності Верховної Ради України.

На основі аналізу судової практики відзначається, що в порядку адміністративного судочинства не можуть оскаржуватися рішення, дії, бездіяльність Верховної Ради України, пов'язані із здійсненням законодавчої діяльності, а також ті, які спрямовуються на реалізацію безпосередньо визначених в Конституції України інших повноважень парламенту у спосіб прийняття актів нормативного характеру.

Акцентується увага на тому, що правом на позов щодо оскарження постанов Верховної Ради України володіють особи, прав, свобод або інтересів яких такі акти парламенту прямо стосуються (наприклад, про звільнення з політичних посад тощо).

Підсумовано, що в порядку статті 266 КАС України до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть оскаржуватися тільки постанови, дії, бездіяльність Верховної Ради України, які стосуються виконання парламентом своїх повноважень колегіально (в сесійній залі). Для оскарження законності рішень, дій, бездіяльності комітетів та посадових осіб парламенту (голови, його заступників, народних депутатів України), а також Апарату Верховної Ради України підлягають застосуванню загальні правила підсудності спорів відповідному окружному адміністративному суду.

Ключові слова: акти, постанови, дії, бездіяльність, Верховна Рада України, парламент, Верховний Суд, адміністративне судочинство, законність

В основу побудови механізму правової держави в Україні покладено теоретично опрацьований в епоху Просвітництва та нормативно закріплений в ході буржуазних революцій в Європі принцип поділу державної влади, відповідно до якого незалежні суди у системі «стримувань та противаг» мають вирішувати на основі норм права юридичні спори, які виникають у зв'язку із діяльністю органів законодавчої і виконавчої гілок влади [1, с. 172-176].

Не володіючи у межах дії принципу поділу державної влади за усталеними його засадами в національній правовій системі, яка належить до романо-германської правової сім'ї, компетенцією створювати загальнообов'язкових правил поведінки (норм права) за існування чітких і неколізійних приписів законів, вищі суди в Україні вправі перевіряти на предмет відповідності Конституції і законодавству України правові (нормативні та індивідуальні) акти представницьких інститутів державної влади.

Зокрема згідно з приписами пункту 1 частини першої статті 150 Конституції до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, а частини четвертої статті 22 і частин першої – шостої статті 266 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо законності актів (постанов), а також дій та бездіяльності парламенту.

Можна відмітити, що питання здійснення Конституційним Судом України перевірки законів та інших правових актів Верховної Ради України на предмет конституційності у вітчизняній юридичній науці доволі часто були предметом комплексних наукових розробок [2, с. 3-8]. Водночас тематика оскарження законності актів (постанов), а також дій та бездіяльності парламенту України в порядку адміністративного судочинства практично не опрацьовувалася.

У зв'язку з вагомістю для держави та потребою швидкого вирішення, адміністративні справи щодо оскарження актів, дій, бездіяльності Верховної Ради України, а також Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та деяких інших суб'єктів, відзначають І. Юркевич та А. Романів, розглядаються у першій інстанції одразу Верховним Судом [3, с. 309-315]. Такий підхід є винятком із правил інстанційної підсудності і застосовується лише в адміністративному судочинстві. Це можна пояснити тим, що саме в порядку цього виду судочинства вирішуються публічно-правові спори між приватними особами та вищими у механізмі держави органами влади. Як суд першої інстанції Верховний Суд не розглядає будь-яких господарських, кримінальних та цивільних справ, а є у таких справах судом касаційної інстанції.

Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України визначені в статті 266 КАС України. З огляду на те, що вказана стаття міститься в § 1 «Розгляд окремих категорій складних справ» глави 11 «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» розділу II КАС України [4], можна зробити висновок, що справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні належать до категорії складних. Однак, незважаючи на те, що зазначені справи належать до категорії «складних», зважаючи на потребу в їх швидкому та високопрофесійному вирішенні, у положеннях частини другої статті 266 КАС України закріплено їх розгляд у першій інстанції Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів у порядку спрощеного позовного провадження. Судом апеляційної інстанції у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України є Велика Палата Верховного Суду (частина п'ята статті 266 КАС України).

З аналізу припису частини другої статті 266 КАС України, відповідно до якого справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України розглядаються Верховним Судом у порядку спрощеного позовного провадження, якщо його розглядати у взаємозв'язку з іншими положеннями цього Кодексу, можна зробити висновок, що у таких справах підготовче засідання не повинно проводитися (частина третя статті 262) і вони мають бути вирішені протягом розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження (стаття 258).

На відміну від конституційного, в адміністративному судочинстві, за змістом положень пунктів 1, 2 частини першої статті 266 КАС України, можуть розглядатися лише справи за позовами щодо законності (тобто в яких порушується питання перевірки на предмет відповідності нормам законів) постанов, а також дій чи бездіяльності Верховної Ради України. Такий підхід законодавця обумовлений сутністю завдань національного адміністративного судового процесу, які внаслідок часткового нормативного втілення у КАС України положень доктрини німецького адміністративного права, зводяться до забезпечення адміністративними судами в Україні у спосіб вирішення справ за позовами «постраждалих» від неналежного управління приватних осіб законності, а не конституційності, діяльності численних суб'єктів, наділених владними управлінськими повноваженнями. У ФРН особа, яка вважає, що певний правовий акт, який впливає на її права або свободи, суперечить Основному Закону може одразу звертатися до конституційного суду цієї країни, подавши конституційну скаргу, незалежно від прийняття остаточного рішення з питання відповідності відповідного акту ординарному закону в порядку адміністративного судочинства.

Отже питання конституційності актів (постанов) та дій чи бездіяльності представницького органу законодавчої влади в Україні в порядку КАС України вирішуватися не можуть.

Велика Палата Верховного Суду неодноразово визначала правову позицію, що згідно з положеннями частини першої статті 2, пункту 2 частини першої статті 4, статей 5, 19 та частини першої статті 266 КАС України до Верховного Суду можуть оскаржуватися тільки ті правові акти, дії чи бездіяльність Верховної Ради України та Президента України, які прийнято/вчинено/допущено у правовідносинах, в яких відповідно парламент та Глава держави реалізують свої владні (управлінські) функції/повноваження і які не вимагають перевірки на відповідність Конституції України за їх юридичним змістом і процедурою розгляду [5].

Згідно з пунктом 21 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок діяльності Верховної Ради України повинні визначатися виключно законом України. У зв'язку з цим чинний Регламент парламенту України, яким визначається порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, законодавча процедура та процедура розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, має силу закону, будучи затвердженим Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [6].

Водночас ураховуючи те, що прийняття законів у порядку законотворчого процесу за змістом розділу IV Конституції України належить до основної конституційно визначеної функції парламенту, яка реалізується голосуванням більшості народних депутатів України від конституційного складу, Верховним Судом сформовано правозастосовний підхід, згідно з яким в порядку адміністративного судочинства не можуть оскаржуватися рішення (акти), дії, бездіяльність Верховної Ради України, пов'язані з реалізацією законотворчої діяльності. Тобто питання дотримання парламентом процедури прийняття відповідних нормативно-правових актів, а також набрання ними чинності Верховним Судом перевірятися не можуть.

У разі порушення встановленої Основним Законом України процедури розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, закони та інші акти (постанови) Верховної Ради України згідно з частиною першою статті 152 Конституції підлягають визнанню неконституційними Конституційним Судом України.

Так, у своїх постановах Велика Палата Верховного Суду неодноразово визначала, що в порядку адміністративного судочинства не підлягає розгляду позов, в якому заявляються вимоги про визнання протиправним та нечинним закону України (його окремих положень), оскільки такі вимоги не стосуються реалізації Верховною Радою України публічно-владних управлінських функцій (постанови від 17 листопада 2022 року у справі № 990/116/22 [7], від 01 лютого 2024 року у справі № 990/140/23 [8] тощо).

Зважаючи на те, що значна частина повноважень Верховної Ради України, як і Президента України, мають конституційно-правову природу, та згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України вони визначаються виключно приписами Основного Закону України (перший абзац підпункту 3.5 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019) [9], можна розвинути наведене А. Єзеровим та В. Пироговим твердження, що предмет оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій, бездіяльності не лише Глави держави [10, с. 20], а також парламенту, є суттєво звуженим (усіченим).

Оскаржуватися в адміністративному судочинстві за позовами до Верховної Ради України, виходячи з норм частини першої статті 266 КАС України, можуть, по-перше, її акти у формі постанов, а по-друге, дії чи бездіяльність.

Постанови Верховної Ради України є актами парламенту, які приймаються спільним голосуванням визначеної Конституцією України кількості народних депутатів України.

Зі змісту положень пункту 4 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» слідує, що постанови Верховної Ради України є підзаконними правовими актами; вони приймаються на основі та на виконання Конституції та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, і разом з указами Президента, мають вищу юридичну силу стосовно інших такого виду актів (постанов Кабінету Міністрів, наказів міністерств і т.д.) [11]. У зв'язку з підзаконною правовою природою постанов Верховної Ради України цілком логічним виглядає те, що за приписами частини першої статті 266 КАС України саме ці акти парламенту можуть становити предмет оскарження до Верховного Суду з метою надання їм оцінки на предмет відповідності приписам законів України. Водночас вирішення питань конституційності постанов Верховної Ради України належить до повноважень Конституційного Суду України.

У статті 138 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, закріплено, що постанови приймаються Верховною Радою України з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій; вони набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою (частина друга); постанови, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше (частина п'ята) [6].

Таким чином Верховна Рада України може приймати постанови нормативного та індивідуального характеру на реалізацію безпосередньо визначених нормами Конституції України своїх установчих, організаційних, контрольних та інших повноважень. У випадках прийняття Верховною Радою України постанов нормативного характеру на виконання прямо визначених Конституцією повноважень парламенту, а не приписів законів України, такі постанови можуть бути предметом оскарження (внесення відповідного конституційного подання) до Конституційного Суду України, однак не адміністративного судового оскарження (до Верховного Суду).

Так, на практиці мали місце намагання оскаржити до Верховного Суду постанови Верховної Ради України, які приймалися на виконання визначених пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України її повноважень щодо вирішення питань утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та районів.

Зокрема у справі № 9901/316/20 предметом оскарження була постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807/IX «Про утворення та ліквідацію районів» в частині невключення однієї з територіальних громад до утвореного у Закарпатській області Хустського району. Переглядаючи в апеляційному порядку цю справу Велика Палата Верховного Суду в постанові від 24 лютого 2021 року погодилася з висновком колегії суддів Касаційного адміністративного суду про те, що оскільки участь Верховної Ради України у вирішенні питання територіального устрою України є юридичною формою реалізації її повноважень у сфері конституційних правовідносин, то перевірка оскаржуваної постанови (акту) парламенту в порядку адміністративного судочинства не може проводитися [12].

У постанові від 24 квітня 2025 року у справі № 990/72/25 Велика Палата Верховного Суду вказала, що позов про визнання протиправною постанови Верховної Ради України «Про перейменування окремих населених пунктів та районів» у частині перейменування одного з селищ не належить до розгляду в порядку адміністративного судочинства, зважаючи на те, що участь Верховної Ради України у вирішенні питання територіального устрою України є юридичною формою реалізації її повноважень у сфері конституційних правовідносин [13].

У нормах КАС України реалізовано властиву праву ФРН «суб'єктивну» доктрину адміністративного судового захисту, згідно з якою правом на подання адміністративного позову наділяються лише особи, чії права або свободи безпосередньо порушені оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта, наділеного владними повноваженнями [14, с. 18]. Ця доктрина отримала застосування у практиці Верховного Суду також при вирішенні питань відкриття провадження у справах за позовами щодо оскарження постанов Верховної Ради України.

Так, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 17 лютого 2021 року у справі № 9901/152/20 не визнала існування у громадської організації права на звернення до суду з позовом щодо визнання протиправною та нечинною постанови Верховної Ради України про призначення особи Міністром. Адже не було встановлено, що позивач (громадська організація) була учасником правовідносин щодо призначення особи Міністром [15].

Загалом у практиці адміністративного судочинства визнається право на оскарження на предмет відповідності законам постанов Верховної Ради України індивідуального характеру особами, прав, свобод та інтересів яких вони безпосередньо стосуються (наприклад про звільнення позивачів з посад, призначення на які здійснюється парламентом).

З приводу допустимості оскарження як до Конституційного Суду України, так і до судів загальної юрисдикції, відповідно до їх повноважень, актів щодо призначення чи звільнення певних посадових осіб Президентом України та Верховною Радою України, з метою вирішення питань, що мають правовий (не політичний) характер, визначив юридичну позицію Конституційний Суд України ще в абзаці шістнадцятому пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 8 травня 2002 року № 8-рп/2002. Крім того, у цьому Рішенні, ухваленому до прийняття КАС України (до запровадження адміністративного судочинства), орган конституційної юрисдикції вказав, що з факту припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України (у разі відставки Уряду) можуть виникати правовідносини, що мають похідний від політичної відповідальності характер. У разі виникнення спору про право названі особи не позбавляються права на оскарження в суді окремих положень вказаних актів, зокрема щодо зміни дати, формулювання звільнення тощо (абзаци тринадцятий, чотирнадцятий пункту 3 мотивувальної частини) [16].

Отже до Верховного Суду в порядку адміністративного судочинства можуть оскаржуватися з метою проведення перевірки на предмет відповідності приписам законів України постанови Верховної Ради України про призначення або про звільнення з посад, призначення або звільнення з яких відповідно до приписів Конституції України здійснюється єдиним органом законодавчої влади, однак лише особами, яких такі постанови безпосередньо стосуються.

За наслідками розгляду адміністративних справ категорії, яка розглядається, Верховний Суд відповідно до приписів частини четвертої статті 266 КАС України може визнати: акт (постанову) Верховної Ради України протиправним та нечинним повністю або в окремії його частині; дії чи бездіяльність Верховної Ради України протиправними, зобов'язати Верховну Раду України вчинити певні дії; застосувати інші наслідки протиправності таких актів, дій чи бездіяльності, визначені статтю 245 цього Кодексу.

Варто зауважити те, що у порядку статті 266 КАС України до Верховного Суду можуть оскаржуватися лише акти, дії, бездіяльність Верховної Ради України як органу законодавчої влади, який виконує свої повноваження колегіально (спільним голосуванням відповідної кількості народних депутатів України у сесійній залі парламенту).

У порядку цієї статті КАС України до Верховного Суду не можуть оскаржуватися акти, дії, бездіяльність комітетів та посадових осіб парламенту (голови, його заступників, народних депутатів України тощо). Водночас для правового, наукового, організаційного, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, фінансового і матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України утворюється та функціонує такий постійно діючий орган як Апарат Верховної Ради України, саме який є юридичною особою [17]. Якраз у структурі Апарату Верховної Ради України відбувається прийняття на державну службу, її проходження відповідними працівниками парламенту та звільнення з неї. Апаратом безпосередньо нараховується і виплачується заробітна плата народним депутатам України, їх помічникам, укладаються відповідні господарські договори, проводяться публічні закупівлі тощо.

З огляду на наведене можна підсумувати, що для оскарження законності рішень, дій, бездіяльності комітетів та посадових осіб парламенту (голови, його заступників, народних депутатів України), а також Апарату Верховної Ради України (зокрема з питань проходження публічної служби в його структурі, звільнення з неї тощо) підлягають застосуванню загальні правила підсудності адміністративних спорів відповідному окружному адміністративному суду [18].

Konstantyi Oleksandr. Appealing against acts, actions, inaction of the Verkhovna Rada of Ukraine in the order of administrative justice. The article is devoted to the review of issues of appeal of acts, actions, inaction of the Verkhovna Rada of Ukraine in the order of administrative justice.

It is noted that due to the importance for the state and the need for quick resolution, these cases are considered in the first instance by the Cassation Administrative Court as part of the Supreme Court in the order of simplified legal proceedings, and the court of appeal in these cases is the Grand Chamber of the Supreme Court.

It is emphasized that the subject of an appeal to the Supreme Court in administrative justice may only be issues of legality (compliance with laws) of resolutions, actions, inaction of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Based on the analysis of judicial practice, it is noted that decisions, actions, inaction of the Verkhovna Rada of Ukraine related to the implementation of legislative activity, as well as those aimed at the implementation of other powers of the parliament directly defined in the Constitution of Ukraine in the manner of adopting acts of a normative nature, cannot be appealed in the procedure of administrative justice.

Attention is drawn to the fact that the right to file a lawsuit against resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine is owned by persons whose rights, freedoms or interests are directly affected by such acts of the parliament (for example, on dismissal from political positions, etc.)

It is summarized that, in accordance with Article 266 of the Code of Administrative Justice of Ukraine of Ukraine, only resolutions, actions and inaction of the Verkhovna Rada of Ukraine that relate to the exercise by the parliament of its powers collegiately (in the session hall) may be appealed to the Supreme Court as a court of first instance.

In order to challenge the legality of decisions, actions, inaction of committees and officials of the parliament (the chairman, deputies chairmen, people's deputies of Ukraine), as well as the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, the general rules of jurisdiction of disputes shall be applied to the relevant district administrative court.

Key words: acts, resolutions, actions, inaction, Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, Supreme Court, administrative justice, legality

Література:

1. Придачук О. А. Судова влада в системі розподілу влад. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 172-176.
2. Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2021. 42 с.
3. Юркевич І., Романів А. Верховний Суд як суд першої інстанції щодо справ державної вагомості для України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». № 3 (43), 2024. С. 309-315.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (із змінами). URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 25 квітня 2024 року у справі № 990/40/24 (провадження № 11-393ai24). URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118689103>.
6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
7. Постанова ВП ВС від 17 листопада 2022 року у справі № 990/116/22 (провадження № 11-943ai22). URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107706738>.
8. Постанови ВП ВС: від 01 лютого 2024 року у справі № 990/140/23 (провадження № 11-1593ai23). URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116799392>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>.
10. Єзеров А., Пирогов В. Практика Верховного Суду у справах щодо юридичних актів (рішень, дій та бездіяльності) Президента України. *Український часопис конституційного права*. 2019 (1). С. 20.
11. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24 лютого 2021 року у справі № 9901/316/20 (провадження № 11-3683ai20). URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96006358>.
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24 квітня 2025 року у справі № 990/72/25 (провадження № 11-1253ai25). URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126906892>.
14. Констаний О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 40 с.
15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 лютого 2021 року у справі № 9901/152/20 (провадження № 11-2143ai20). URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439655>.
16. Рішення Конституційного Суду України від 8 травня 2002 року № 8-рп/2002. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02#Text>.
17. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 (в редакції розпорядження Голови Верховної Ради України від 20 листопада 2014 року № 734). URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>.

18. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 03 квітня 2024 року у справі №640/2534/21. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118169263>.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2025

Стаття рекомендована до друку 05.11.2025