

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АКТИВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Кузніченко С.О. - головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України, д.ю.н., професор
Войнолович С.Ю. - аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина є Президент України. Однак, законність актів виданих Президентом України останнім часом досить часто стає предметом судового оскарження в адміністративному суді. У зв'язку з цим, питання ефективності судового захисту від неправомірних актів, дій чи бездіяльності президента України має не лише теоретичний, але і практичний інтерес для багатьох науковців і практикуючих юристів.

Відповідно до ст. ст. 21, 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» місцеві адміністративні суди є судами першої інстанції, які здійснюють правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом, розглядають адміністративні справи, а порядок розгляду окремих категорій справ і юрисдикція місцевих судів визначаються законом [1]. Відповідно до ст. 20 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України) до місцевих адміністративних судів як судів по першій інстанції відносяться: місцеві загальні суди як адміністративні суди, окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, а також Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) [2]. При цьому, особливості визначення підсудності адміністративного спору за його предметом полягають в тому, що ним охоплюється не лише предмет, а й категорія справи, для чого під час звернення до адміністративного суду необхідно встановити три ключові складникові: предмет (суть) спору; правове становище однієї із сторін спору (чи орган місцевого самоврядування або орган державної влади або народний депутат України або президент України та інші державні органи чи їх посадові особи); а також який саме адміністративний суд компетентний розглядати даний спір (окружний адміністративний суд чи місцевий загальний суд чи апеляційний адміністративний суд чи ВАСУ) (стаття 18 КАС України).

Відмітимо, що ряд адміністративних справ особливої категорії вирішується і розглядається виключно у ВАСУ, як у адміністративному суді першої інстанції. Наприклад, справи щодо оскарження актів, дій (бездіяльності) Президента України, особливості провадження яких визначені ст. 171-1 КАС України [2]. Бевзенко В.В. зауважує, що для Президента України характерна єдина форма участі в адміністративному судочинстві – участь як відповідача [3, с.18]. При цьому, повноваження Президента України передбачені ст. 106 Конституції України – їх більше 30. Так, на основі й на виконання Конституції та законів України Президент України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [4].

Проте за минулої редакції ст. 171-1 КАС України, яка визначала правила провадження у справах за участю Президента було відсутнє обмеження, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин. Теоретично будь яка особа, яка вважала, що якимось чином незаконний Указ Президента порушує її права і інтереси (наприклад, щодо призначення за результатами конкурсу іншої особи) мала право оскаржити акт Президента України, якщо вважала, що він прийнятий з порушенням принципу законності. На практиці ж Верховний суд України (далі – ВСУ) до таких справ застосовував норму ст. 171 КАС України, яка не мала до цього жодного відношення, але дозволяла «бортанути» громадянина-позивача не забезпечуючи розгляд справи по суті. У судовій практиці бувають випадки, коли особи оскаржують нормативно-правові акти, які, на їхню думку, не відповідають чинним законодавчим актам. Якщо питання не стосується конституційності оспорюваного документа, такі суперечки за законом підлягають

розгляду в порядку адміністративного судочинства. Однак трапляється, що адміністративний суд, розглядаючи суперечки про законність указів Президента України, відмовляє у відкритті провадження, посилаючись на те, що розгляд такого роду суперечок належить до повноважень Конституційного Суду, а не адміністративного суду [5].

Цікаву судову справу №21-403a16 від 26.04.2016 розглядав ВСУ, і в своєму рішенні зазначив, що ухвала ВАСУ, якою відмовлено у відкритті провадження у зазначеній справі, не ґрунтується на правильному застосуванні норм матеріального та процесуального права. Тому це рішення підлягає скасуванню з передачею справи назад, до ВАСУ для вирішення питання про прийняття позову судом, оскільки приймаючи рішення, ВАСУ виходив з того, що позов не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки за змістом позову йдеться про неконституційність оскаржуваного Указу, а надання оцінки на предмет його відповідності Конституції належить до повноважень Конституційного Суду України [6].

При цьому, можливості оскарження актів Президента України також обмежені і територіально. Зокрема, оскаржувати акти, дії та бездіяльність Президента України можна виключно до ВАСУ, як у суді першої інстанції за такою категорією справи, а не у відповідному окружному адміністративному суді або в місцевому загальному суді чи у найближчому територіально апеляційному адміністративному суді [2]. Це не дуже добре, оскільки ВАСУ територіально розташований в м. Києві, а тому, для участі у судових засіданнях по таким справам громадяни вимушені їхати виключно до столиці. Питання того, чи може тут іти мова про фізичну доступність адміністративного судочинства для людей географічно віддалених від столиці фактично лишається вирішеним. Крім того, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень вбачається, що у ВАСУ на даний час вже було відкрито провадження у приблизно 2000 адміністративних позовах громадян з приводу оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента України, однак, жодного позову так і не було задоволено. Більш того, жодної ухвали ВАСУ, прийнятої з даного приводу не було навіть змінено ВАСУ в бік задоволення вимог позивача (або позивачів) після її скасування у ВСУ як в суді касаційної інстанції [7].

Цікавість також становить факт недотримання принципів незалежності та безсторонності суду у справі щодо оскарження указу Президента України, який було підтверджено рішенням Європейського суду з прав людини від 19 січня 2017 року у справі «Куликов та інші проти України». Так рішенням встановлено, що заявники, вичерпали можливі національні засоби правового захисту, оскільки безрезультатно оскаржували їх звільнення до ВАСУ або до інших судів. При цьому, заявники скаржились до Європейського суду з прав людини за статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенції) на те, що провадження стосовно їхнього звільнення з суддівських посад національних судів були несправедливими та суперечили принципу незалежного і безстороннього суду. Рішення суду: «Що стосується скарг заявників за пунктом 1 статті 6 Конвенції стосовно того, що національні органи, які розглядали справи заявників, не були незалежними і неупередженими. У справі «Олександр Волков» суд встановив, що провадження у Вищій Раді Юстиції і Верховній Раді України характеризувалося великою кількістю системних і загальних недоліків, які поставили під сумнів принципи незалежності та неупередженості, а подальший перегляд справи судом, чим було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції стосовно усіх заявників щодо недотримання принципів незалежності та безсторонності суду» [8].

Крім того, особливої уваги заслуговує Указ Президента України від 11 грудня 2009 року № 1040/2009 «Про створення національного природного парку «Сіверсько-Донецький», який був оскаржений Кремінською районною радою Луганської області і Постановою ВАСУ від 21.10.2010 № П-155/10 відповідно до ч. 3 ст. 112 КАС України визнаний незаконним. Відмітимо, що підставою для визнання даного Указу Президента була заява від 20 жовтня 2010 року, яка надійшла безпосередньо від Адміністрації Президента України в якій сам відповідач (Президент України) просить прийняти

визнання адміністративного позову. У зв'язку з цим, враховуючи, що дії відповідача щодо визнання адміністративного позову не суперечать закону та не порушують чий-небудь права, свободи або інтереси, колегія суддів дійшла висновку про можливість прийняття визнання відповідачем адміністративного позову [9].

Для порівняння порядку і особливостей оскарження актів президента країни в системі адміністративного судочинства інших країн особливу увагу привертає досвід організації та діяльності адміністративних судів в Німеччині, як державі близької до України у географічному і правовому відношенні, а також як країни члена Європейського Союзу, до якого тяжіє Україна. Необхідно також зазначити, що як в Україні так і в Німеччині президент країни виконує функції голови держави з парламентською формою правління, формально затверджує або підтверджує політичні (державні) рішення парламенту або уряду.

Так, відповідно до ст. ст. 45, 47 Адміністративно-процесуального кодексу Німеччини визначено, що будь-яка фізична або юридична особа, яка стверджує, що порушено або буде порушено в майбутньому законодавством або будь-яким органом влади може подати заяву до відповідного адміністративного суду першої інстанції протягом одного року після публікації юридичного акту. При цьому, систему адміністративних судів Німеччини становлять Федеральний адміністративний суд (касаційний суд), Вищий адміністративний суд (апеляційний суд) та адміністративні суди федеральних земель [10]. Водночас, в Німеччині Федеральний Президент є лише виконавцем рішень, прийнятих іншими органами влади. Більш серйозними політичними повноваженнями Федеральний Президент володіє тільки у виняткових випадках. Перш за все, він виконує представницькі функції - він представляє країну на міжнародній арені і акредитує дипломатичних представників. Крім того, він володіє правом помилування ув'язнених. У зв'язку з цим, рішення і дії Федерального Президента досить рідко зачіпають або порушують права, свободи чи інтереси громадян Німеччини, і тому не часто бувають предметом судового оскарження [11].

Водночас рішенням Другого Сенату Федерального Конституційного Суду від 16 лютого 1983 року - 2 BvE 1/83 було визнано незаконним рішення Федерального Президента Німеччини про розпуск парламенту, оскільки останній не мав можливості перевірити, чи буде ліквідація Бундестагу політично прийнятною або недоречною, а тому відсутні юридичні вимоги щодо порядку прийняття такого рішення, а тому Федеральний президент повинен був відмовитися від розпуску Бундестагу [12].

Таким чином, оцінюючи результати і особливості оскарження актів Президента України, необхідно зазначити, що незважаючи на те, що такого типу судова справа вирішується виключно у ВАСУ, який територіально віддалений для багатьох громадян України, кількість адміністративно-публічних спорів є досить значною. Крім того, на внутрішньодержавному рівні адміністративні позови на акти Президента України, як правило, ВАСУ не задовольняє або ж взагалі відмовляє у відкритті по ним провадження, а їх вирішення по суті можна дістати лише на рівні Європейського суду з прав людини. Натомість в Німеччині, не зважаючи на те, що акти Федерального Президента можна оскаржити в будь-якому адміністративному суді федеральних земель, судові спори даної категорії не є розповсюдженим явищем та визнання їх незаконності, якщо таке мало місце, можливо дістати в середині країни.

Література

1. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: автореферат дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. М. Бевзенко. - Х., 2010. - 35 с.

4. Конституція України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Як прийняття нових процесуальних кодексів посилює владу Президента [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://lb.ua/blog/victor_neganov/371805_yak_priynyattya_novih_protseualnih.html
6. Практика ВСУ: дело о законности Указа Президента [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://sud.ua/ru/news/publication/91375-praktika-vsy-delo-o-zakonnosti-ykaza-prezidenta>.
7. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Куліков проти України» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zib.com.ua/files/Kulykov_proty_ukrainy.pdf.
9. Указ Президента України від 11 грудня 2009 року № 1040/2009 «Про створення національного природного парку «Сіверсько-Донецький» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v155_760-10.
10. Адміністративно-процесуальний кодекс Німеччини [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://dejure.org/gesetze/VwGO>.
11. Офіційний веб-сайт Федерального Президента Німеччини [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Reden-und-Ansprachen/reden-und-ansprachen-node.html>.
12. Офіційний веб-сайт Федерального Конституційного суду Німеччини [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es19830216_2bve000183.html.