

UDK 34.037, 342.51

doi.org/10.30970/jcl.1.2019.2



Альберт Єзеров

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права, Національний Університет "Одеська юридична академія", Суддя Верховного Суду, Україна



Владислав Пирогов

Консультант Верховного Суду, Україна

ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ У СПРАВАХ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ АКТИВ (РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

THE SUPREME COURT PRACTICE IN THE CASES OF LEGAL ACTS (DECISIONS, ACTIONS AND INACTIVITY) OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

Albert Yezerov

Ph.D., associate professor of the Constitutional Law Department, National University "Odessa Law Academy", Judge of the Supreme Court, Ukraine

Vladyslav Pyrohov

Advisor of the judge of the Supreme Court, Ukraine

Abstract | The article is dedicated to the investigation of the Supreme Court practice of appealing against legal acts (decisions, actions and inactivity) of the President of Ukraine and outlining the main tendencies and problems of its formation.

It is emphasized that the President of Ukraine plays an important role in the process of ensuring the proper functioning of the institutions of state power and performing the functions of public administration, by executing his constitutional powers. It is argued that for these reasons it is legitimate to ensure that the administrative acts of the President, approved and/or committed (not committed) within the framework of public-law relations, are verified by the administrative courts to observe the principle of rule of law in the process of issuing such acts, committing or failing to do so by the President.

It is emphasized that the object of the judicial review is the compliance of the President's decrees and orders, as well as his actions or inactions, with the criterion of legality.

The cases concerning challenging the legal acts of the head of state to the criterion of the emergence of the subjective right to challenge them, are classified, the grounds and consequences of the claim for appeal against such actions-acts are considered.

In particular, it was found that according to the practice of the Supreme Court, the right to challenge an individual act of a power-holder is conferred on the person, in respect of whom this act was granted or whose rights, freedoms or interests it directly relates to. At the same time, it was concluded that the cases concerning the lawfulness of the individual acts, challenged by their addressees, mainly relate to the exercise of citizens' right to public service.

In this light the President's possibility to repeal individual acts, in particular the ones referring to the revocation of nomination decrees, is critically considered and found illegitimate, at least in terms of in compliance with due process of law.

The justification of legality of the court review of the decrees` on the application of personal sanctions is substantiated. The necessity for the administrative court to apply the three-part test of the proportionality of the interference with the essential (fundamental content) of the fundamental right in order to prevent the arbitrariness of the public administration and the effectiveness of the fundamental rights` realization is emphasized.

In addition, some peculiarities of the law enforcement practice in cases of verifying the legality of legal action-acts of the Head of State were clarified. According to one of them, the law clearly outlines the limits of the President`s of Ukraine powers, so the appeal of those acts or inactivity that fall outside his competence, is the ground for denial of the claim. The abovementioned opinion has been illustrated by the examples of cases related to exercising the powers, not covered by the presidential function.

Based on the analysis of law enforcement practice, it is also stated that the President of Ukraine among other things, executes powers, the procedure of which takes place with his direct involvement. However, such kind of powers do not have an independent character. So, the possibility of their implementation by the President depends on the obligatory participation of advisory bodies in the decision-making process, which complicates the mechanism of protection of human rights and freedoms.

Furthermore, the alleged violation of rights by the President of Ukraine that should be real and concern individually expressed human rights is singled out as one of the specific procedural features in this category of disputes.

It is emphasized that a considerable number of powers and duties of the head of the state are of a constitutional and legal nature, which complicates the protection of human rights in the context of administrative justice. Therefore, the subject of an appeal in the administrative process is significantly narrowed (has a much-truncated format) in terms of their normative regulation which is based on the principles of the Constitution of Ukraine. For example, such cases concerned vetoing the laws adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine by the head of state.

A special attention is drawn to the position of the Supreme Court in cases concerning the requirements to the President of Ukraine to cancel the Decree of the President of Ukraine as of May 21, 2019 No. 303/2019 "On early termination of powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the appointment of early elections", which is reduced to the lack of grounds for challenging such an act to an administrative court, on the basis of which it is concluded that such acts or inactivity are generally outside the scope of judicial administrative control.

The work ascertains that a judicial vacuum has been created in the context of challenging the actions and inactivity of the President, which are of a constitutional and legal nature and derive from the constitutional powers and status of the head of state. Therefore the disputes with such an object of appeal are generally outside the jurisdiction and no one can be protected in this area, which is also conditioned by the requirements of the doctrine of the political question.

It is concluded that the development of doctrine and jurisprudence should further define the conceptual foundations for the modernization of the institution of administrative appeal actions, and inactivity of the President in the light of the analyzed jurisprudence.

Keywords: practice of the Supreme Court, acts of the President of Ukraine, judicial review, actions and inactivity of the President of Ukraine.

Анотація | Стаття присвячена дослідженню практики Верховного Суду у справах щодо оскарження юридичних актів (рішень, дій та бездіяльності) Президента України і виокремленню основних тенденцій та проблем її формування. Акцентовано увагу на тому, що Президент України, здійснюючи свої конституційні повноваження, відіграє вагомую роль у процесі забезпечення

належного функціонування інститутів державної влади та виконання функцій публічного адміністрування. Стверджується, що із вказаних міркувань закономірним є забезпечення перевірки актів-дій Президента, ухвалених та/або вчинених (невчинених) у межах публічно-правових відносин адміністративними судами щодо дотримання принципів верховенства права у процесі видання таких актів, вчинення або невчинення відповідних дій главою держави.

Наголошується, що предметом судового контролю є рішення, які ухвалюються у формі указів та розпоряджень, а також дії чи бездіяльність Президента України, що повинні відповідати критерію законності.

Класифіковано справи у спорах щодо оскарження юридичних дій-актів глави держави за критерієм виникнення суб'єктивного права на їхнє оспорування, розглянуто підстави та наслідки заявлення вимог щодо оскарження таких дій-актів.

Зокрема, з'ясовано, що за практикою Верховного Суду право на оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої цей акт ухвалений або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується.

Водночас зроблено висновок, що справи стосовно правомірності індивідуальних актів, що оскаржуються адресатами відповідних актів, стосуються переважно реалізації права громадян на публічну службу. У цьому світлі також критично розглянуто можливість Президента України скасовувати індивідуальні акти, зокрема укази про скасування номінаційних указів, оскільки такий спосіб оформлення індивідуальних актів нелегітимний, принаймні з погляду дотримання належної правової процедури.

Обґрунтовано правомірність розгляду справ щодо законності указів про застосування персональних санкцій (вводяться в дію рішеннями РНБО) та потребу застосування адміністративним судом у таких ситуаціях трискладового тесту на пропорційність втручання у сутність (основний зміст) основоположного права задля запобігання сваволі публічного адміністрування та ефективності реалізації фундаментальних прав адресатів таких владних актів.

Крім того, з'ясовано окремі особливості практики правозастосування у справах щодо перевірки правомірності юридичних актів-дій глави держави, одна з них полягає в тому, що закон чітко окреслює межі повноважень Президента України й оскарження тих дій чи бездіяльності, що виходять за межі його компетенції, є підставою для відмови в позові. Наведену думку проілюстровано прикладами справ, що стосуються виконання повноважень, які не охоплюються президентською функцією.

На підставі аналізу правозастосовної практики зазначено, що Президент України, з-поміж іншого, здійснює повноваження, процедура здійснення яких хоча й відбувається за його безпосередньої участі, проте вони (такі повноваження) мають несамостійний характер, і можливість їхньої реалізації Президентом узалежнюється від обов'язкової участі у процедурі ухвалення публічно-владних рішень дорадчих (консультаційних) органів, що ускладнює механізм захисту прав та свобод людини.

Окрім цього, виокремлено як одну із специфічних процесуальних ознак у цій категорії спорів, вимогу щодо того, що стверджуване порушення Президентом України права має бути реальним та стосуватися індивідуально виражених прав людини.

Наголошується, що можливість захисту прав людини у порядку адміністративного судочинства ускладнюється тим, що значна частина повноважень і обов'язків глави держави має конституційно-правову природу, і з огляду на їхню нормативну регламентацію на підставі норм Конституції України, предмет оскарження у адміністративному процесі суттєво звужується (має значно усічений формат). Як приклад наведено справи, що стосуються накладення главою держави вето стосовно ухвалених Верховною Радою України законів.

Звернено увагу на позицію Верховного Суду у справах, що стосуються вимог до Президента України про скасування указу Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів», яка зводиться до браку підстав для оскарження такого акта до адміністративного суду, на підставі чого зроблено висновок про те, що такі дії чи бездіяльність взагалі перебувають поза межами судового адміністративного контролю.

Констатовано, що в площині оскарження дій та бездіяльності Президента, які мають конституційно-правову природу і впливають з конституційних повноважень та статусу глави держави, утворився юрисдикційний вакуум, тобто спори з таким об'єктом оскарження взагалі перебувають поза

межами судової компетенції і людина не може отримати захист у цій площині, що зумовлюється також і вимогами доктрини політичного питання.

Висновується, що розвиток доктрини й судової практики надалі має визначити концептуальні засади модернізації інституту адміністративного оскарження дій та бездіяльності глави держави з огляду на проаналізовану судову практику.

Ключові слова: практика Верховного Суду, акти Президента України, судовий контроль, дії та бездіяльність Президента України.

Вступ

Президент України як гарант конституційних прав і свобод людини має вагомую роль у процесі забезпечення належного функціонування інститутів державної влади та здійснення функцій публічного адміністрування. Тож закономірно, що акти-дії Президента, ухвалені та/або вчинені (невчинені) у межах публічно-правових відносин, також є об'єктами судового адміністративного контролю. Відповідно до частини 4 статті 22 Кодексу адміністративного судочинства України Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України.

Предметом оскарження у Верховному Суді можуть бути два різновиди юридичних дій-актів глави держави:

- рішення, які ухвалюються у формі указів та розпоряджень;
- дії чи бездіяльність Президента України (частина перша статті 266 КАС України).

Важливо, що обов'язковим і винятковим предметом перевірки адміністративними судами таких юридичних актів є критерій законності цих актів, тобто їхньої відповідності положенням законів України або прирівняних до них за своєю юридичною силою нормативно-правових актів. Водночас повноваження Президента України щодо видання певних актів або вчинення дій чи утримання від їхнього вчинення мають бути за своїм характером встановленими саме законом.

Коло суб'єктів оскарження є досить широким й умовно можна виокремити основні групи за критерієм виникнення суб'єктивного права на заявлення таких вимог.

Так, особи, які не є адресатами відповідних індивідуально-правових актів, не можуть оскаржувати відповідні правові акти, видані Президентом України. Прикладами розв'язання правових спорів щодо індивідуальних актів Президента України, які оскаржуються не їхніми адресатами, є Указ Президента України «Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України»¹ та Указ Президента України «Про утворення та ліквідацію місцевих й апеляційних судів»².

У справі № 9901/283/19 Громадська організація «Громадський люстраційний комітет» звернулася до Верховного Суду як суду першої інстанції з позовною заявою до Президента України, треті особи: Міністерство юстиції України, ОСОБА_1, в якій просила визнати протиправним та скасувати Указ Президента України від 21 травня 2019 року № 304/2019 «Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України».

Відмовляючи у відкритті провадження у цій справі, Суд зважав на те, що оскаржений указ є актом індивідуальної дії, оскільки:

- виданий Президентом України в результаті застосування вказаних у преамбулі до Указу норм права – частини третьої статті 106 Конституції України, на підставі пункту 2 частини третьої статті 3 Закону України «Про державну службу»;
- не містить загальнообов'язкових правил поведінки, а передбачає індивідуалізовані приписи щодо призначення ОСОБА_1 на посаду;
- адресований виключно ОСОБА_1;

¹ Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 21.05.2019 № 304/2019 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3042019-27133>

² Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів: Указ Президента України від 20.12.2017 № 449/2017 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4492017-23382>

- не регулює певний вид суспільних відносин, а спрямований на припинення та виникнення конкретних правовідносин між Адміністрацією Президента України і ОСОБА_1;
- не розрахований на багаторазове застосування, а вичерпує дію після призначення на посаду.

На підставі цього Суд дійшов висновку, що право на оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої цей акт прийнятий або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується.

Верховний Суд також зауважив, що це кореспондується з тим, що захисту адміністративним судом підлягає фактично порушене право особи у публічно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним визначених чинним законодавством владних управлінських функцій, а не відновлення законності та правопорядку у публічних правовідносинах. А оскільки Громадська організація «Громадський люстраційний комітет» не є учасником (суб'єктом) правовідносин з призначення ОСОБА_1 Главою Адміністрації Президента України, то такий Указ не породжує для позивача права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом.

Суд також зазначив, що законодавчі обмеження щодо можливості оскарження актів індивідуальної дії не шкодять самій суті права на доступ до суду, оскільки ці акти можуть бути оскаржені в суді їхніми адресатами, тобто суб'єктами, для яких відповідні акти створюють права та/чи обов'язки. Одним із завдань таких обмежень є недопущення розгляду в судах позовів третіх осіб в інтересах (або всупереч інтересам) адресатів індивідуальних актів. Це досягається законодавчо встановленими обмеженнями, які є пропорційними поставленій меті³.

Аналогічного правового висновку Верховний Суд дійшов й в інших ухвалах від 29.05.2019 в справі № 9901/284/19 та від 11.06.2019⁴ у справі № 9901/317/19⁵ за тотожного юридичного й фактичного складів справи.

Саме такий за змістом висновок *mutatis mutandis* (з лат. – зважаючи на розбіжності у фактичних обставинах) викладений й в постанові Великої Палати Верховного Суду від 09.04.2019 в справі № 9901/611/18⁶.

Справи стосовно правомірності індивідуальних актів, що оскаржуються адресатами відповідних актів, можна виділити в окрему групу спорів. Вони безпосередньо стосуються реалізації права громадян на публічну службу. Тож способом захисту в цьому випадку виступатиме подання позову про визнання протиправними та скасування указу Президента України як індивідуального акту.

Критичне ставлення до права Президента України скасовувати індивідуальні акти, зокрема укази про скасування номінаційних указів, зумовлене передусім тим, що процедура видання указу про скасування указів взагалі не передбачена жодним законом, тому з погляду дотримання належної правової процедури такий спосіб оформлення індивідуальних актів нелегітимний. Після призначення особи на певну посаду такий акт вже вважається реалізованим, дія такого акту вичерпується, тож його ревізія недопустима, оскільки порушується стабільність публічно-правових відносин і юридична певність. Це стверджується й юридичною позицією, викладеною в рішенні Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп (справа № 3/35-313), згідно із якою за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, зверненні до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію (абзац 4 пункту 1 мотивувальної частини рішення).

³ Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/283/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079505>

⁴ Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/284/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079437>

⁵ Ухвала Верховного Суду від 11.06.2019 у справі № 9901/317/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82316204>

⁶ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.04.2019 у справі № 9901/611/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81573942>

Також в рішенні Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008 в справі № 1-10/2008 вказано, що під час визначення природи «правового акту індивідуальної дії» правова позиція Конституційного Суду України ґрунтується на тому, що «правові акти ненормативного характеру (індивідуальної дії)» стосуються окремих осіб, «розраховані на персональне (індивідуальне) застосування» і після реалізації вичерпують свою дію (пункт 5 рішення).

Також з моменту видання указу про призначення особи на посаду, на неї поширюються гарантії трудового законодавства, зокрема й від незаконного звільнення. Тому фактично скасування указу про призначення означає припинення відповідних трудових відносин, і позов про визнання протиправним та скасування судом указу про скасування указу Президента про призначення особи на посаду публічного службовця і його поновлення на посаді є єдиним можливим способом захисту прав і свобод у такій ситуації.

Тож єдиним законним способом припинення правовідносин, пов'язаних із призначенням главою держави певної посадової особи, є її звільнення з посади з передбачених на те законом підстав. Будь-які ж публічно-владні рішення, які ухвалюються поза межами такої процедури, є свавільними.

Відповідні приклади у практиці Верховного Суду наразі відсутні. Однак висловлені тези підтверджуються деякими рішеннями судів апеляційної інстанції (скасування Президентом указу про призначення судді Конституційного Суду України)⁷.

Окрему групу спорів складають справи щодо законності указів про застосування персональних санкцій від 21 червня 2018 року та від 9 березня 2019 року (введення в дію рішення РНБО).

Наприклад, у справі № 9901/294/19 до Верховного Суду звернулося Товариство з обмеженою відповідальністю «Веза» з позовом до Президента України, у якому воно просило визнати протиправними та скасувати Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2019 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» № 82/2019 від 19 березня 2019 року стосовно введення в дію рядка 116 додатку 2 до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2019 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до ТОВ «Веза».

Підставою позову була незгода з указом Президента України стосовно вжитих заходів, що стосувалися Товариства, оскільки воно чи його керівний склад або кінцевий бенефіціар не мали та не мають на меті порушення державного ладу України⁸.

Такі укази також цілком слушно є предметом перевірки засобами адміністративної юстиції щодо їхньої законності, наявності легітимної мети їхнього ухвалення та пропорційності (у вузькому значенні як потреби дотримання балансу між конкурентними приватним інтересом їхнього адресата та суспільним інтересом щодо забезпечення загального соціального блага). Тобто тут адміністративним судом має застосовуватися трискладовий тест на пропорційність втручання у сутність (основний зміст) основоположного права задля запобігання сваволі публічного адміністрування та ефективності реалізації фундаментального права.

Аналіз рішень Верховного Суду у справах, в яких було відкрите провадження, дозволяє також виокремити окремі особливості практики правозастосування. Одна з них полягає в тому, що закон чітко окреслює межі повноважень Президента України й оскарження тих дій чи бездіяльності, що виходять за межі його компетенції, є підставою для відмови в позові.

Типовими є ті справи, що стосуються виконання повноважень, які не охоплюються президентською функцією.

⁷ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 24.06.2009 у справі № 5/573 (2а-13995/08) URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019#>

⁸ Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/294/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079328>

Зокрема, у справі № 9901/535/18 позивач звернувся до Верховного Суду як суду першої інстанції з позовом, у якому, серед іншого, просив визнати протиправною бездіяльність Президента України та Верховної Ради України, які в порушення чинного законодавства України після 21 травня 2015 року завчасно не ліквідували Прокуратуру України, а саме: Президент України не видав відповідний Указ, а Верховна Рада України не ухвалила відповідний Закон.

Верховний Суд зазначив, що стаття 106 Конституції України визначає повноваження Президента України та цей перелік є вичерпним. Одночасно для здійснення своїх повноважень Президент України створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Цьому конституційному положенню кореспондує ч. 2 ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», яка передбачає, що у разі необхідності та за наявності можливостей розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань.

Відповідно до пп. 20 п. 4 Положення про Адміністрацію Президента України, затвердженого Указом Президента України від 02.04.2010 № 504/2010, Адміністрація організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських організацій (у тому числі професійних спілок), підприємств, установ, інших організацій, здійснює облік і аналіз таких звернень, на основі аналізу звернень розробляє та подає Президенту України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем. Отже, законодавством визначені орган та порядок розгляду цим органом звернень громадян, які адресовані Президенту України.

Суд звернув увагу на те, що захист прав та інтересів особи відбувається у встановленому законом порядку. Цей порядок передбачає, зокрема, розгляд звернення та надання письмової відповіді. Зазначені положення у спірних правовідносинах відповідачем не порушені.

Тому Суд дійшов висновку, що дії Президента України щодо порядку розгляду звернення позивача від 27.11.2017 були вчинені ним в межах, визначених Конституцією та законами України повноважень, у визначений законом спосіб; повноваження доручати розгляд звернень громадян Адміністрації Президента України, скеровувати його за належністю вчинено у зв'язку із здійсненням конституційних повноважень Президента України. Аргументи, на які посилався позивач як на підставу своїх вимог, не знайшли підтвердження, відповідач їх спростував та довів правомірність своїх дій.

Також у справі № 800/673/16 ТОВ «Котнар-М» подало до Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції позов до Президента України, третя особа – Міністерство юстиції України, в якому просило визнати протиправною бездіяльність Президента України щодо незабезпечення виконання статті 129-1 Конституції України Управлінням державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у м. Києві з примусового виконання наказу Господарського суду Закарпатської області від 03.06.2016 у справі № 5/58.

Суд акцентував увагу на тому, що Президент України не є органом, який здійснює контроль за додержанням законодавства про виконавче провадження, правильністю, своєчасністю та повнотою вчинення виконавчих дій державними виконавцями. І з огляду на те, що порушені позивачем у зверненнях питання не входять до повноважень Президента України. Тому звернення підлягало пересиланню за належністю до Міністерства юстиції України, яке наділено зазначеними повноваженнями.

Тому Верховний Суд не вбачав підстав вважати, що Президент України щодо звернення позивача діяв не на підставі, не у межах повноважень та не у спосіб, що передбачені Конституцією України, та допустив протиправну бездіяльність⁹.

У справі № 9901/809/18 Верховний Суд розглянув адміністративний позов Громадської організації «Ініціативи майбутнього» до Президента України, в якому вона просила суд:

⁹ Рішення Верховного Суду від 06.02.2018 у справі № 800/673/16 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72324209>

1) зобов'язати Президента України оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті інформацію щодо початку розгляду електронної петиції ГО «Ініціативи майбутнього» під назвою «Петиція до Президента України про внесення ПАТ «Альфа Банк» та групи компаній «АІС» до переліку юридичних та фізичних осіб, щодо яких було застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, і зняття з ОСОБА_4 недоторканності» відповідно до вимог законодавства України;

2) визнати неправомірною бездіяльність Президента України щодо нерозгляду електронної петиції ГО «Ініціативи майбутнього» під назвою «Петиція до Президента України про внесення ПАТ «Альфа Банк» та групи компаній «АІС» до переліку юридичних та фізичних осіб, щодо яких було застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, і зняття з ОСОБА_4 недоторканності»;

3) зобов'язати Президента України вчинити дії щодо розгляду електронної петиції ГО «Ініціативи майбутнього» під назвою «Петиція до Президента України про внесення ПАТ «Альфа Банк» та групи компаній «АІС» до переліку юридичних та фізичних осіб, щодо яких було застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, і зняття з ОСОБА_4 недоторканності» відповідно до вимог законодавства України.

Верховний Суд підкреслив, що відповідно до Закону України «Про звернення громадян» звернення має бути адресоване тому органу державної влади чи посадовій особі, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненні питань, і, відповідно, розгляд такого звернення здійснюється відповідно до функціональних обов'язків органу чи посадової особи, якому вона адресована.

Тим часом Суд зважив, що відповідно до пункту 5 Указу Президента України № 523/2015 у разі, якщо порушені в електронній петиції питання стосуються не лише повноважень Президента України, а належать до повноважень також інших органів, відповідальний за організацію роботи з розгляду порушених в електронній петиції питань вносить Главі Адміністрації Президента України пропозиції щодо залучення в установленому порядку таких органів до опрацювання порушених в електронній петиції питань, створення для цього робочої групи із залученням представників заінтересованих органів.

Суд виходив з того, що питання щодо зняття депутатської недоторканності, як юридичної гарантії, що забезпечує депутатів від кримінального переслідування, арешту та притягнення до відповідальності, ініціюється Генеральним прокурором (виконувачем обов'язків Генерального прокурора), а згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт надає Верховна Рада України.

Отже, вирішення цього питання не передбачає участі Президента України на будь-якому з його етапів, воно належить до повноважень інших органів¹⁰.

У справі № 800/580/17 Верховний Суд розглянув адміністративний позов, в якому просив визнати протиправною бездіяльність Президента України щодо повідомлення у строк, встановлений статтею 20 Закону України «Про звернення громадян», результатів розгляду його звернення від 20.10.2017 та суті ухваленого рішення, зобов'язати відповідача повідомити його про результати розгляду вказаного звернення та суть прийнятого рішення, а також зобов'язати Президента України забезпечити визначення Законом України прав оріярусів як корінного народу України.

Суд звернув увагу, що безпосередньо до повноважень Президента України не віднесено розгляд звернень громадян та надання на них відповіді у встановлені Законом України «Про звернення громадян» порядку, відсутність передбачених законом повноважень виключає можливість прийняття відповідних рішень, вчинення дій або ж бездіяльності, а тому вимоги позивача про визнання бездіяльності відповідача протиправною задоволенню не підлягають. До того ж з наданих суду доказів вбачається, що звернення позивача розглянуто і передано для надання відповіді повноважному органу, про що його повідомлено¹¹.

¹⁰ Рішення Верховного Суду від 04.12.2018 у справі № 9901/809/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78391607>

¹¹ Рішення Верховного Суду від 27.02.2019 у справі № 800/580/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449023>

Як свідчить правозастосовна практика, Президент України також здійснює повноваження, процедура здійснення яких хоча й відбувається за його безпосередньої участі, проте вони (такі повноваження) мають несамотійний характер, і можливість їхньої реалізації Президентом узалежнюється від обов'язкової участі у процедурі ухвалення публічно-владних рішень дорадчих (консультаційних) органів, що ускладнює механізм захисту прав та свобод людини.

У справі № 9901/804/18 Верховний Суд розглянув адміністративний позов до Президента України, Адміністрації Президента України, в якому, з урахуванням заяви про уточнення позовних вимог, просив:

- зобов'язати Адміністрацію Президента України підготувати необхідні матеріали Президенту України для прийняття рішення про помилування ОСОБА_1 на строк двадцять років з відрахуванням двадцяти років із 2 травня 1999 року;

- зобов'язати Президента України прийняти рішення про помилування ОСОБА_1 на строк двадцять років з відрахуванням двадцяти років із 2 травня 1999 року;

- стягнути з Президента України та Адміністрації Президента України на користь ОСОБА_1 1 462 080 доларів США в гривнях за курсом Національного банку України на день виплати всього відшкодування.

- визнати бездіяльність Президента України протиправною стосовно відмови у розгляді клопотань про помилування та зобов'язати Президента України й керований ним відповідний орган взяти до розгляду клопотання про помилування.

Суд дійшов висновку, що клопотання про помилування і підготовлені Департаментом матеріали попередньо розглядаються Комісією при Президентові України у питаннях помилування та лише потім передаються на розгляд фактично Президенту України.

При цьому про клопотання, які не підлягають задоволенню за обставин, передбачених цим Положенням, Департамент спочатку доповідає Комісії, а Комісія доповідає Президентові України. Тобто тільки з дотриманням Департаментом процедури підготовки розгляду клопотання про помилування, яке скеровується з висновками та пропозиціями Комісії, за результатами попереднього розгляду клопотань про помилування і матеріалів, підготовлених Департаментом, Комісія вносить Президентові України пропозиції про застосування помилування.

Проте в матеріалах справи не було відомостей про відмову особисто Президентом України у розгляді клопотання про помилування позивача.

Водночас Суд звернув увагу на те, що відповідно до пункту 27 статті 106 Конституції України виключно Президент України здійснює помилування, та не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, а згідно з частинами першою-другою статті 87 Кримінального кодексу України помилування здійснюється Президентом України стосовно індивідуально визначеної особи.

Отже, видання указу про помилування – це виключне повноваження Президента України стосовно індивідуально визначеної особи.

З огляду на викладене Суд дійшов висновку, що позивачем не доведена бездіяльність Президента України щодо нерозгляду клопотання про помилування, у зв'язку з чим відсутні підстави для зобов'язання його здійснити певні дії¹².

Аналогічні за змістом висновки сформовані також в рішенні Верховного Суду від 19.04.2018 у справі № 800/317/17¹³.

Окрім цього, важливим є те, що стверджуване порушення Президентом України права має бути реальним та стосуватися індивідуально виражених прав людини.

Наприклад, у справі № 800/203/17 позивач заперечував, з-поміж іншого, правомірність ухвалення Верховною Радою України постанови «Про надання згоди на звільнення Президентом України ОСОБА_9 з посади Генерального прокурора України», голосування за яку відбулося 29

¹² Рішення Верховного Суду від 18.02.2019 у справі №9901/804/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79973510>

¹³ Рішення Верховного Суду від 19.04.2018 у справі № 800/317/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73596559>

березня 2016 року, і свої мотиви він виклав в аспекті порушення конституційної процедури прийняття цього акта, що в підсумку впливає на його законність як такого.

Щодо цього Верховний Суд підкреслив, що бездіяльність Верховної Ради України як законодавчого органу і Президента України як гаранта Конституції України та загалом їх як суб'єктів забезпечення національної безпеки позивач вбачає у нежитті заходів реагування на непоодинокі випадки голосування народними депутатами України, у тому числі за названу постанову, з використанням карток відсутніх народних депутатів.

Тож, на думку Суду, невдоволення тим, як відбулося голосування у сесійній залі парламенту за постанову щодо звільнення ОСОБА_9 з посади Генерального прокурора України і намагання у такий спосіб змусити законодавчий орган дотримуватися процедури голосування недостатньо, щоб вимагати в судовому порядку його усунення.

Тому, зважаючи на завдання адміністративного судочинства України та юрисдикцію адміністративних судів, Верховний Суд дійшов висновку, що оскільки постанова ВРУ «Про надання згоди на звільнення Президентом України ОСОБА_9 з посади Генерального прокурора України» не створює безпосередньо для позивача правових наслідків і він не обґрунтував існування реального негативного впливу на його конкретні права та/чи інтереси від видання зазначеної постанови, це унеможлиблює застосування обраного ним юрисдикційного способу визнання бездіяльності ВРУ та Президента України протиправною. З огляду на це у позові було відмовлено.

Ускладнює можливість захисту також і та обставина, що значна частина повноважень і обов'язків має конституційно-правову природу, і з огляду на їхню нормативну регламентацію на підставі норм Конституції України предмет оскарження має значно звужений (усічений) формат.

Тож юрисдикцією адміністративного суду не охоплюються питання правомірності дій і бездіяльності Президента України, які за своєю правовою природою є об'єктом конституційного контролю, зокрема, що стосуються накладення главою держави вето стосовно ухвалених Верховною Радою України законів.

У справі № 9901/281/19 до Верховного Суду як суду першої інстанції надійшла позовна заява ОСОБА_1 до Президента України про:

- визнання позицій Президента України, викладених у листі з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» незаконними та такими, що порушують основоположні принципи права, та скасування позицій Президента України, викладених у листі з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням».

У цій справі Суд сформулював позицію, за змістом якої повноваження Президента України щодо скерування законопроекту до Верховної Ради України для його розгляду та ухвалення з урахуванням висловлених Президентом України пропозицій щодо змісту ухваленого парламентом законопроектом, є конституційними повноваженнями глави держави, які він здійснює згідно зі встановленою Конституцією України процедурою ухвалення та розгляду законів, що вносяться до Верховної Ради України.

Крім того Суд зважив, що участь президента у законодавчому процесі як частина механізму стримувань і противаг, в межах якого він може застосувати інститут повернення закону до Верховної Ради України для його розгляду з урахуванням його пропозицій та зауважень, зумовлюється конституційною функцією глави держави як гаранта конституційних прав та свобод людини і є формою превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності, який спрямований на захист прав людини від потенційно свавільних рішень Верховної Ради України.

На підставі викладеного Верховний Суд дійшов висновку, що у процесі підписання листа з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» і скерування його разом із вказаним Законом до Верховної Ради України для розгляду з урахуванням таких пропозицій, Президент України не виконував владних управлінських функцій, а реалізовував свої повноваження у сфері

законодавчої діяльності, а тому позовні вимоги щодо дій Президента України в процесі реалізації ним своїх конституційних повноважень в межах законотворчого процесу не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Також Суд зазначив, що невідповідність Конституції України (конституційність) актів, а також порушення встановленої Конституцією України процедури їхнього розгляду, ухвалення або набуття чинності, може бути підставою для ухвалення Конституційним Судом України рішення щодо їхньої неконституційності, що свідчить про виняткову юрисдикцію Конституційного Суду України щодо таких справ та неможливість їхнього розгляду у порядку адміністративного судочинства.

З огляду на це Суд зауважив, що юрисдикція адміністративних судів, і також й Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції, не поширюється на спори про визнання протиправними дій чи бездіяльності Президента України, якщо позивач мотивує свої позовні вимоги порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набуття чинності законом чи невідповідністю приписів такого закону Конституції України.

Подібних за змістом висновків дійшов Верховний Суд й в своїх ухвалах від 13.05.2019 року (справа № П/9901/250/19), від 15.05.2019 у справі № 522/6226/19, від 28.05.2019 (справа № 9901/290/19), від 30.05.2019 у справі № 9901/291/19, а також Велика Палата Верховного Суду в постанові від 02.04.2018 у справі № 800/427/17 (П/9901/369/16).

Окремо треба звернути увагу на позицію Верховного Суду у справах, що стосуються вимог до Президента України про скасування указу Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»¹⁴.

У цій категорії спорів Верховний Суд сформулював чітку позицію, зміст якої в концентрованому вигляді полягає в тому, що, зважаючи на правові підстави видання оскаржуваного Указу, його оцінка вимагатиме перевірки не щодо його законності, а щодо відповідності Конституції України, натомість у порядку адміністративного судочинства до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть оскаржуватися тільки ті правові акти, дії чи бездіяльність, зокрема, Президента України, які ухвалено/вчинено/допущено у правовідносинах, в яких він реалізовує свої владні (управлінські) повноваження і які не вимагають перевірки на відповідність Конституції України за їхнім юридичним змістом і процедурою розгляду. Про таке зазначено в ухвалах Верховного Суду від 27.05.2019 у справі № 9901/278/19, від 28.05.2019 (справа № 9901/279/19), від 31.05.2019 у справі № 9901/288/19.

Тож можемо зробити обґрунтований висновок, що фактично такі дії чи бездіяльність взагалі перебувають поза межами судового контролю, тобто особа реально та ефективно не може скористатися жодною наявною юрисдикційною формою захисту прав та свобод.

Це впливає зі змісту компетенції як адміністративних судів, так і Конституційного Суду України. Адміністративний суд має юрисдикцію виключно щодо питань законності, тобто відповідності таких дій чи бездіяльності нормам законів. Натомість Конституційний Суд України має юрисдикцію стосовно перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) тільки юридичних актів у формі рішень як-от указів та розпоряджень. Щодо дії чи бездіяльності експліцитно (текстуально) таких повноважень у нього немає.

Також постає питання щодо того, наскільки такі дії чи бездіяльність потенційно мають вплив на правовий статус певної особи і чи можуть вони взагалі розглядатися як предмет оскарження у межах судових процедур.

В площині оскарження дій та бездіяльності Президента, які мають конституційно-правову природу і впливають з конституційних повноважень та статусу глави держави, утворився

¹⁴ Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4492017-23382>

юрисдикційний вакуум, тобто спори з таким об'єктом оскарження взагалі перебувають поза межами судової компетенції і людина не може отримати захист у цій площині.

Це зумовлюється також і вимогами визнаної у західному конституціоналізмі доктрини політичного питання, оскільки значна частина повноважень Президента перебуває у площині політичної діяльності, яка ґрунтується на засадах плюралізму, а отже, можливий тільки істотно обмежений (звужений) судовий юрисдикційний контроль за її процесом та результатами.

Єдиним наразі відомим прецедентом, коли було визнано, що Президент України допустив протиправну бездіяльність щодо здійснення конституційних повноважень, пов'язаних з призначенням судді на посаду, стала справа № 9901/898/18, у якій Верховний Суд ухвалою від 13 червня 2019 року затвердив умови примирення сторін, викладені у спільній заяві про примирення сторін від 13 червня 2019 року, відповідно до яких:

- 1) Гольник Лариса Владленівна відмовляється від позовних вимог щодо стягнення матеріальної шкоди у сумі 57 076 грн,
- 2) натомість Президент України визнає, що у період з 18 травня 2018 року по 18 грудня 2018 року Президентом України було допущено протиправну бездіяльність, яка полягала у невиданні указу про призначення Гольник Лариси Владленівни на посаду судді Октябрського районного суду міста Полтави¹⁵.

Отже, розвиток доктрини й судової практики надалі має визначити концептуальні засади модернізації інституту адміністративного оскарження дій та бездіяльності глави держави з огляду на проаналізовану судову практику.

Список використаних джерел

Перелік юридичних документів:

1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.04.2019 у справі № 9901/611/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81573942>
2. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 24.06.2009 у справі № 5/573 (2а-13995/08) URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019#>
3. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>
4. Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів: Указ Президента України від 20.12.2017 № 449/2017 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>
5. Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 21.05.2019 № 304/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/3042019-27133>
6. Рішення Верховного Суду від 06.02.2018 у справі № 800/673/16 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72324209>
7. Рішення Верховного Суду від 04.12.2018 у справі № 9901/809/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78391607>
8. Рішення Верховного Суду від 27.02.2019 у справі № 800/580/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449023>
9. Рішення Верховного Суду від 18.02.2019 у справі № 9901/804/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79973510>
10. Рішення Верховного Суду від 19.04.2018 у справі № 800/317/17 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73596559>
11. Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/283/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079505>
12. Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/284/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079437>
13. Ухвала Верховного Суду від 11.06.2019 у справі № 9901/317/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82316204>
14. Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/294/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079328>
15. Ухвала Верховного Суду від 13.06.2019 у справі № 9901/898/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82406200>

References

List of legal documents:

1. Postanova Kyivivs'kogo apelyacijnogo administratyvnogo sudu vid 24.06.2009 u spravi # 5/573 (2a-13995/08) URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019#>
2. Postanova Velykoyi Palaty Verhovnogo Sudu vid 09.04.2019 u spravi # 9901/611/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81573942>
3. Pro dostrokovye pry'`nennya povnovazhen` Verhovnoyi Rady` Ukrainy` ta pry`znachennya pozachergovy`x vy`boriv: Ukaz Prezy`denta Ukrainy` vid 21.05.2019 # 303/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>

¹⁵ Ухвала Верховного Суду від 13.06.2019 у справі №9901/898/18 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82406200>

4. Pro likvidaciyu ta utvorennya miscevyx zagalnyx sudiv: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 20.12.2017 # 449/2017 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>
5. Pro pryznachennya A. Bogdana Glavoyu Administraciyi Prezydenta Ukrayiny: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 21.05.2019 # 304/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/3042019-27133>
6. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 06.02.2018 u spravi # 800/673/16 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72324209>
7. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 04.12.2018 u spravi # 9901/809/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78391607>
8. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 27.02.2019 u spravi # 800/580/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449023>
9. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 18.02.2019 u spravi # 9901/804/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79973510>
10. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 19.04.2018 u spravi # 800/317/17 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73596559>
11. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 29.05.2019 u spravi # 9901/283/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079505>
12. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 29.05.2019 u spravi # 9901/284/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079437>
13. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 11.06.2019 u spravi # 9901/317/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82316204>
14. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 29.05.2019 u spravi # 9901/294/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079328>
15. Ukhvala a Verhovnogo Sudu vid 13.06.2019 u spravi # 9901/898/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82406200>