

УДК 342.519(477)

О.І. ЗОЗУЛЯ, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВІД ПОРУШЕНЬ З БОКУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: правові засади та практика, захист прав людини, Президент України, апарат глави держави

Практична реалізація прав і свобод людини, які відповідно до ч.1 ст.3 Конституції України [1] визначають зміст і спрямованість діяльності держави, можлива лише при наявності низки передумов, у тому числі гарантованості та реальності захисту прав людини від порушень. Вочевидь, що саме державний захист прав людини залишається найбільш дієвим, доступним і розвиненим, однак його перспективна ефективність одразу ж ставиться під сумнів у разі порушення прав людини з боку самої держави, її органів і посадових осіб.

При цьому, особливою складністю та проблемністю характеризується захист прав людини від порушень з боку глави держави, який не тільки є найвищою посадовою особою та відіграє провідну роль у формуванні судової системи, але й в силу свого формально-правового статусу гаранта додержання прав людини начебто й не може порушувати ці самі права людини. До порушень прав людини призводить також діяльність допоміжних органів глави держави і, передусім, апарату Президента України, який хоча й не здійснює державно-владну функцію, але забезпечуючи діяльність глави держави, стає самостійним суб'єктом різноманітних суспільних відносин. З огляду на вищевказане та виходячи з потреби оцінки ефективності запроваджених спеціальних механізмів захисту

порушених Президентом України прав людини вбачається актуальним дослідження питань захисту прав людини від порушень з боку Президента України та його допоміжних органів.

Зазначимо, що С.А. Агафоновим, О.В. Бачуном, О.В. Мельником, Т.І. Пашуком, Ю.С. Педько, А.В. Руденко та іншими вченими проводились дослідження у площині означеної проблеми, але у даному разі порядок захисту прав людини від порушень з боку Президента України лише побічно розглядався в контексті особливостей окремих видів судочинства. Тому метою нашої роботи є *аналіз правових засад та практики захисту прав і свобод людини і громадянина від порушень з боку Президента України, допоміжних органів та апарату глави держави. Її новизна міститься у встановленні правових суперечностей процедури захисту прав людини від порушень з боку Президента України та специфіки її практичної реалізації, а також у вироблених пропозиціях із усунення відповідних колізій в механізмі захисту прав людини та діяльності глави держави і його апарату*¹.

Відмітимо, що далеко не усі елементи існуючої в Україні системи захисту прав людини можуть бути застосовані та визнані ефективними щодо захисту від порушень з боку Президента України та його апарату. Так, *практично неможливим є захист прав людини від порушень з боку Президента України у неюрисдикційному порядку*, що обумовлено статусом глави держави та характером його ймовірних посягань на права людини. Зокрема статус Президента України як найвищої посадової особи логічно виключає адміністративну форму захисту, а порушення Президентом України прав людини шляхом прийняття певних обов'язкових правових актів чи вчинення управлінських дій унеможлиблює ефективний самозахист.

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

При цьому, Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [2] також не надає прокурорам змоги опротестувувати акти Президента України, хоча це з огляду на призначення главою держави Генерального прокурора та присвоєння Президентом України класних чинів працівникам прокуратури згідно п.11, 24 ч.1 ст.106 Конституції України [1] і вбачається досить виправданим. Крім цього, в аспекті поставленого питання не слід розглядати Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як суб'єкта захисту порушених Президентом України прав людини, позаяк внесення Уповноваженим відповідно до ч.2 ст.15 Закону від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [3] конституційного подання до Конституційного Суду щодо визначення конституційності відповідного акту Президента України своїм наслідком не має відновлення порушеного права, а є лише частиною механізму захисту прав людини органом конституційного контролю. Однак, суто за формальним підходом, Уповноважений цілком компетентний захищати права людини, порушені апаратом та іншими допоміжними органами глави держави², зокрема його про внесення Уповноваженим подання до апарату Президента України про вжиття заходів для усунення виявлених порушень прав людини як за ч.3 ст.15 Закону

² Однак, цей висновок не є беззаперечним. Зауважимо, що у відповідній ч.3 ст.15 Закону України від 23.12.1997 р. йдеться про поширення компетенції Уповноваженого суто на «органи державної влади». Згідно ст.6 Конституції України [1], державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, відповідно до чого для визнання Адміністрації Президента України органом державної влади вона має належати до якоїсь з означених гілок влади. Однозначно, що апарат глави держави не є органом законодавчої чи судової влади. В контексті ст.23, 24, 25 і 28 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. № 279-VI [4], апарат Президента України аж ніяк не є органом виконавчої влади, а належить до особливої групи «консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України».

України від 23.12.1997 р. [3].

Відтак, в якості форм захисту прав людини від порушень з боку Президента України та апарату глави держави виступає саме *юрисдикційний захист – судовий та міжнародно-правовий*. В сучасних умовах в якості міжнародно-правового захисту прав людини від порушень з боку Президента України може розглядатись лише діяльність Європейського суду з прав людини. Однак, в означеному контексті відповідно до ч.4 ст.55 Конституції України [1] та ст.34, 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [5], використання даного механізму міжнародно-правового захисту ставиться у залежність від умови вичерпаності всіх ефективних національних засобів юридичного захисту. До числа таких ефективних національних засобів правового захисту відповідно до ст.124 Конституції України та зважаючи на практику Європейського суду з прав людини безсумнівно, поперед усього, належить саме судовий захист прав людини.

Отже, захист прав людини від порушень з боку Президента України та його допоміжних органів має здійснюватись судами як органами правосуддя, юрисдикція яких поширюється у тому числі й на ті суспільні відносини, учасником яких є глава держави. При цьому, в залежності від характеру цих суспільних відносин і визначатиметься вид судочинства, в порядку якого й вирішуватиметься відповідний спір.

З одного боку, апарат Президента України, на відміну від самого глави держави як юридична особа публічного права³, відповідно до

³ До речі, з формальної точки зору діюча Адміністрація Президента України все ж таки не має статусу юридичної особи, який не віднайшов свого закріплення у відповідному Положенні за Указом від 02.04.2010 р. № 504/2010 [6], тоді як попередній Секретаріат Президента України окремо визначався як юридична особа у п.16 Положення за Указом від 04.11.2005 р. № 1548/2005 [7]. Так чи інакше, тут необхідно враховувати положення п.3 ч.2 ст.81 Цивільного кодексу України [8], за яким Президент України

ч.1 ст.1 Господарського процесуального кодексу від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ [9], може бути суб'єктом господарського судочинства, але господарський процес забезпечує захист прав й інтересів не стільки приватних осіб, скільки суб'єктів господарювання. Так само виключається захист прав людини від порушень з боку Президента України та його допоміжних органів у порядку цивільного судочинства, за винятком тих випадків, коли вони діяли суто як фізична або юридична особа, не здійснюючи при цьому своїх владних повноважень, що за змістом Рішенням Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 [10] і виступає критерієм розмежування публічно-правових і приватноправових спорів.

Відповідно до цього й виявляється *публічно-правова природа спорів щодо захисту прав людини, порушених Президентом України як державним інститутом, втім так само, як і його апаратом*. При цьому, згідно до п.5 мотивувальної частини вищезазначеного Рішення Конституційного Суду України [10], усі публічно-правові спори в Україні розглядаються та вирішуються в порядку *конституційного, кримінального та адміністративного судочинства*. У зв'язку з цим, передусім, необхідно виключати можливість захисту прав людини, порушених Президентом України та його апаратом, у порядку кримінального судочинства. По-перше, надане ст.105 Конституції [1] Президентіві України право недоторканності на час виконання повноважень, а також механізм припинення повноважень Президента України у відповідній особи за наявності підстав, передбачених ст.108 Конституції України, вказує на правомірність притягнення особи, яка обіймала посаду Президента України, в якості підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного виключно з моменту втрати нею статусу діючого Президента України. І, по-

може створювати своїм розпорядчим актом юридичні особи публічного права.

друге, як вже відзначалось, Адміністрація Президента України є юридичною особою публічного права, тоді як згідно ст.18 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-ІІІ, суб'єктом злочину може бути тільки фізична осудна особа [11]. І хоча притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб апарату Президента України, у тому числі за діяння, вчинені ними як службовими особами, дійсно може розглядатись як захист прав людини, але ж від порушень конкретних осіб і аж ніяк не усього апарату глави держави.

Конституційне судочинство також *не спроможне забезпечити захист прав людини* від порушень з боку Президента України та апарату глави держави. Так, згідно ст.43 Закону України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [12], громадяни, іноземці та особи без громадянства можуть звертатись до Конституційного Суду України тільки з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України⁴, тобто єдиний орган конституційної юрисдикції не повноважний захищати права приватних осіб шляхом визнання неконституційними актів Президента України.

Таким чином, *фактично єдиним дієвим і доступним механізмом захисту прав людини від порушень з боку Президента України та апарату глави держави виступає саме адміністративне судочинство*. Власне, ч.1, 2 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-ІV і визначає завдання адміністративного судочинства як захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства [14]. При

⁴ До речі, відповідно до ч.4 ст.125 Конституції Російської Федерації від 12.12.1993 р. [13], Конституційний Суд РФ перевіряє конституційність відповідного закону у тому числі й по скаргам на порушення конституційних прав і свобод громадян.

цьому, маємо зауважити, що навіть попри різні підходи до розуміння Президента України як посадової особи чи одноособового органу державної влади, а також апарату Президента України як органу державної влади, державного органу чи просто допоміжного органу – вони відносяться до числа суб'єктів владних повноважень, здійснюючи відповідні владні управлінські функції.

Зазначимо, що оскільки за ч.2 ст.4, ст.17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на усі публічно-правові спори, виключаючи ті, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення, то захист прав людини в порядку адміністративного судочинства можливий начебто тільки у разі невідповідності актів і дій Президента саме законам України. Однак, у даному разі слід розмежовувати публічно-правові спори з приводу конституційності актів і дій Президента України, порушені *приватними особами* і порушені *спеціальними суб'єктами*. Відносно останніх, то, виходячи з системного зв'язку ст.13 і ст.40 Закону України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [12], такі їх спори підлягають розгляду і вирішенню виключно в порядку конституційного судочинства. У той же час публічно-правові спори *приватних осіб* з приводу конституційності актів і дій Президента України з огляду на загальність компетенції адміністративних судів і відсутність спеціального порядку їх вирішення мають розглядатись і вирішуватись у порядку адміністративного судочинства.

Разом із тим, слід визнавати, що наразі за провадження вищевказаної позиції у практику здійснення правосуддя залишається досить проблемним, хоча вона й ґрунтується на закріпленому ч.2 ст.124 Конституції України [1] принципі поширення юрисдикції судів на усі правовідносини у держави. Зауважимо, що ст.171-1 чинної редакції КАС України визначає спеціальний порядок розгляду справ з приводу «законності (крім конституційності)... указів і розпоряджень Прези-

дента України» [14]. Проте й у даному разі, ст.171-1 КАС України не можна розглядати як начебто вказівку на заборону вирішення адміністративними судами спорів громадян щодо конституційності актів і діянь Президента України – в дійсності це значить, що такі спори розглядаються у звичайному порядку без застосування положень ст.171-1 КАС.

Так чи інакше, в контексті ч.1 ст.17 КАС України [14] та приймаючи до уваги ст.14 Закону України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [12], *і конституційність, і законність актів та діянь Адміністрації Президента України* як таких, що порушують права людини, може бути предметом спору, що підлягає розгляду та вирішенню в порядку адміністративного судочинства.

Чинна редакція КАС України, зокрема ч.4 ст.18 [14], відносить справи щодо оскарження актів і діянь Президента України до підсудності Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції, що має як певні плюси, так і недоліки. Якщо не приймати до уваги різноманітні політичні чинники, то найбільш очевидним позитивом такого правила підсудності є припинення суперечливої практики відмови окружних адміністративних судів від прийняття до провадження справ щодо оскарження актів і діянь Президента України. Зазначимо, що мало місце *неоднозначне застосування судами ч.2 ст.19 КАС України* в редакції від 06.07.2005 р., за якою «адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача» [15].

Так, наприклад, у справі № 2а-39399/09/2070 з приводу оскарження громадянином неправомірності введення до складу РНБО України Глави Секретаріату Президен-

та⁵, ухвалою Харківського окружного адміністративного суду від 17.06.2009 р. [18] було повернуто позовну заяву позивачу саме з підстав неможливості застосування вищеназваної ч.2 ст.19 КАС України в редакції від 06.07.2005 р. [15]. Слідуючи такій логіці Харківського окружного адміністративного суду, означений спір мав розглядатись за правилами ч.1 ст.19 КАС України, а саме судом за місцезнаходженням відповідача. Однак, Окружний адміністративний суд міста Києва у справі № 2а-13418/09/2670 з тим самим предметом спору ухвалою від 04.11.2009 р. [19] також повернув позовну заяву позивачу з посиланням на необхідність застосування не ч.1 ст.19, а ч.2 ст.19 КАС України в редакції від 06.07.2005 р. [15]. Таким чином, обидва з названих судів, *неправомірно усунувшись від розгляду цього спору* громадянина з приводу оскарження акту Президента України, фактично позбавили громадянина гарантованого йому ст.ст.55, 124 Конституції України [1] права на судовий захист. Подібна ситуація за підсудності справ щодо оскарження актів і діянь Президента України Вищого адміністративного суду України безсумнівно виникати вже не може.

Іншим прогнозованим позитивним наслідком даної підсудності з огляду на передбачене у ч.2 ст.171-1 КАС України [14] ство-

⁵ Питання неправомірності введення до складу РНБО України керівника апарату Президента України раніше нами вже розглядалось [16]. Стисло зазначимо, що за спеціальною нормою (порівняно з ч.4, 5 ст.107 Конституції України [1]) ч.3 ст.6 Закону України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР членами РНБО України між іншим можуть бути «керівники інших центральних органів виконавчої влади» [17]. Апарат Президента України функціонує відповідно до п.28 ч.1 ст.106 Конституції України, а не п.15 ч.1 ст.106 першої редакції Конституції чи п.9-1 ст.166 чинного Основного Закону, тобто він не належить до числа органів виконавчої влади. Таким чином, враховуючи у сукупності як положення ч.4, 5 ст.107 Конституції України, так і ч.3 ст.6 Закону України від 05.03.1998 р., введення до складу РНБО України керівника апарату глави держави вбачається протиправним.

рення окремої палати у ВАС України може стати *підвищення якості правосуддя у таких специфічних і складних справах, як оскарження актів і діянь Президента України*. Вважаємо, що існуюча практика розгляду і вирішення як окружними, так і апеляційними адміністративними судами справ з приводу оскарження актів і діянь Президента України свідчить про їх *неспроможність здійснювати правосуддя та захист прав людини*.

На підтвердження цього слід розглянути ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду від 14.10.2009 р. у вже згаданій справі № 2а-39399/09/2070 [20], в якій у повній мірі відображується поверховість дослідження справи. Так, суд апеляційної інстанції не звернув уваги на те, що суд першої інстанції при постановленні ухвали від 17.06.2009 р. [18] обґрунтував свої висновки Рішенням Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002, яке не може бути застосоване при розгляді справи № 2а-39399/09/2070⁶. Крім того, суд апеляційної інстанції, як втім і суд першої інстанції, при вирішенні питання можливості застосування ч.2 ст.19 КАС України в редакції від 06.07.2005 р. не дослідив Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004 [22], яке надає роз'яснення понять «інтерес», «охоронюваний законом інтерес», співвідносить поняття «інтерес» і «право» та відповідно до чого існують підстави стверджувати, що введення до складу РНБО України Глави Секретаріату (на сьогодні – Адміністрації) Президента стосується ряду інтересів позивача, зокрема таких, як інтерес на функціонування законно сформо-

⁶ Оскільки Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 [21] стосується питань захисту прав осіб, призначених чи звільнених Президентом України з відповідних державних посад, а предметом оскарження у справі № 2а-39399/09/2070 виступало не *призначення* на посаду державної служби, а *введення* до складу РНБО України Глави Секретаріату Президента.

ваного персонального складу РНБО України; на забезпечення РНБО України національної безпеки; на утримання Президента України від дій, що порушують його права; на рівність перед законом із Президентом України та Головою Секретаріату Президента, а також на недопустимість існування привілеїв чи обмежень тощо. До цього слід додати й низку процесуальних порушень, допущених адміністративними судами першої та апеляційної інстанції – починаючи з недодержання строків розгляду справ і закінчуючи відсутністю обов'язкових реквізитів у рішеннях судів.

Не можна залишити поза увагою й той факт, що існує також негативна практика недодержання строків розгляду справ з приводу оскарження актів і дій Президента України у судовому засіданні. Так, апеляційний розгляд справи № 2а-39399/09/2070 відповідно до ч.1 ст.122, ч.1 ст.196 КАС України в редакції від 06.07.2005 р. [15] мав відбутись протягом розумного строку, але не більше ніж двох місяців з дня відкриття провадження у справі. Однак, у дійсності ж, якщо провадження у справі було відкрите 10.08.2009 р. [23], то сама справа була розглянута і вирішена лише 14.10.2009 р. [20], тобто через 64 дні (що становить більше, ніж два місяці), чим суд апеляційної інстанції допустив істотне порушення норм права та що ставить під сумнів ефективність такої системи захисту прав людини від порушень з боку Президента України. Щодо іншої справи № 2а-13418/09/2670, то згідно листа Київського апеляційного адміністративного суду від 26.03.2010 р. [24] вказана справа надійшла до суду та була зареєстрована 07.12.2009 р., але «у зв'язку з великою кількістю справ, що знаходяться в провадженні» станом на 26.03.2010 р. вона навіть не була передана судді-доповідачу, тоді як згідно ч.1 ст.189 КАС України [14] справа мала бути передана судді-доповідачу не пізніше наступного дня від дня її реєстрації.

Необхідно також вказати й на порушення Округного адміністративного суду міста

Києва у справі № 2а-3512/10/2670, зокрема недодержання вимог ч.4 ст.108 КАС України в редакції від 06.07.2005 р. [15], позаяк судом було надіслано позивачу не саму ухвалу про повернення позовної заяви, а лише лист від 26.04.2010 р. [25]. Таким чином, відсутність у громадянина копії даної ухвали суду від 10.03.2010 р. значно ускладнює можливість її подальшого оскарження, тим більше, що й жодних підстав повернення позовної заяви, виключний перелік яких визначений ч.3 ст.108 КАС України, на момент вирішення питання про відкриття провадження не було. Відповідно до усього вищевикладеного можна зробити висновок про *усвідомлену чи неусвідомлену протидію адміністративних судів у правосудному вирішенні публічно-правових спорів громадян з Президентом України щодо оскарження його актів і діянь.*

Певна річ, що вищеозначені недоліки діяльності окружних і апеляційних адміністративних судів виявляються при розгляді і вирішенні усіх справ, а не тільки справ по оскарженню актів і діянь Президента України. Однак, як ми вже відмічали, саме ці категорії справ набувають найбільш резонансного та загального характеру в контексті конституційного статусу Президента України як глави держави і гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина. З іншого боку, необхідно брати до уваги, що усі недоліки діяльності окружних і апеляційних адміністративних судів у тій чи іншій мірі присутні у діяльності і Вищого адміністративного суду України. З цього приводу маємо вказати на те, що касаційна скарга у справі № 2а-39399/09/2070 надійшла до ВАС України 09.11.2009 р., а провадження було відкрите відповідною ухвалою лише 27.11.2009 р. [26], тоді як відповідно до вимог ч.1,2 ст.214 КАС України [14] питання про відкриття провадження у справі вирішується у п'ятиденний строк з дня одержання скарги суддею-доповідачем. Аналогічно з порушенням вимог ст.215, 221, 222 КАС України з моменту відкриття провадження 27.11.2009

р. не було вирішено питання про розгляд справи у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження, що підтверджується відповідним листом ВАС України від 17.03.2010 р. за № К-49777/09 [27]. Відтак, хоча у ч.4 ст.171-1 КАС України [14] і встановлений строк розгляду ВАС України справ з приводу оскарження актів і діянь Президента України в один місяць (що удвічі менше за строк розгляду інших справ), але *фактично з огляду на відсутність важелів впливу на ВАС України цілком ймовірно його недотримання*.

Оскільки віднесення справ з приводу оскарження актів і діянь Президента України до підсудності ВАС України має наслідком закріплену ч.6 ст.171-1 КАС України [14] остаточність рішень ВАС України щодо оскарження актів і діянь Президента України, то тим самим обмежується право громадян на апеляційний та касаційний перегляд судових рішень, позаяк розгляд даних справ Вищим адміністративним судом України у жодному разі не гарантує відсутності судових помилок і порушень при вирішенні цих справ. Хоча у даному разі й зберігається можливість оскарження неправомірних рішень ВАС України до Європейського суду з прав людини, однак, на нашу думку, більш раціональним і для своєчасного захисту порушених Президентом України прав людини, і для авторитету держави, було би вирішення даних публічно-правових спорів, передусім, *у межах національної системи правового захисту*.

Здійснення Вищим адміністративним судом України правосуддя у справах щодо оскарження актів і діянь Президента України дозволяє уникнути неоднозначного застосування законодавства, яке мало місце в означених справах № 2а-39399/09/2070 та № 2а-13418/09/2670. Яскравим прикладом індивідуального підходу судів до вирішення однорідних справ є практика розгляду спорів з приводу незаконного присвоєння Президентом України ряду осіб, що не є громадянами

України, звання «Герой України». Так, постановою Донецького апеляційного адміністративного суду від 21.04.2010 р. у справі № 2а-16337/09/0570 [28] відповідний Указ Президента України від 12.10.2007 р. № 965/2007 було визнано незаконним, тоді як той раніше самий суд 12.05.2009 р. своєю постановою у справі № 2а-25336/08/0570 [29] із тим самим колом учасників і предметом спору відмовив у скасуванні вказаного указу глави держави. З іншого боку, маємо зауважити, що не підконтрольність і виключна компетенція ВАС України розглядати дану категорію публічно-правових спорів у сукупності з остаточністю його рішень є *факторами потенційного сприяння прийняттю ВАС України завідомо неправосудних рішень*.

Поза цим, не можна не звернути увагу на істотне обмеження ч.5 ст.171-1 КАС України повноважень ВАС України у разі задоволення адміністративного позову громадянина до Президента України порівняно з загальними повноваженнями суду при вирішенні інших справ (ст.162 КАС України [14]). Так, ВАС України за наслідками розгляду справи може визнати акт Президента України «незаконним». При цьому, приймаючи до уваги п.2 ч.5 ст.171-1 КАС України – в якому йдеться вже про визнання «нечинним» правового акту, а також зважаючи на те, що незаконність певного акту є його внутрішньою властивістю і сама по собі не пов'язана з його припиненням, більш правильним буде скасування судом незаконного акту Президента України. Крім цього, ВАС України просто неповноважний захищати права людини від порушень з боку глави держави шляхом зобов'язання Президента України утриматись від вчинення певних дій. Тому у разі, якщо, наприклад, Президент України незаконно вводить до складу РНБО України осіб, які не мають на це права, то суд, встановивши незаконність таких дій глави держави та визнавши їх протиправними, не може заборонити їх повторне вчинення, що дозволило би уникнути подібних порушень у подальшому.

Публічно-правові спори громадян з Президентом України з приводу оскарження його актів і діянь можуть набувати й інші найрізноманітніших рис, а відтак *ВАС України має наділятися усім комплексом повноважень* для реалізації закріпленого у ч.1 ст.2 КАС України [14] завдання адміністративного судочинства по захисту прав й інтересів фізичних осіб. Отже, вважаємо цілком прийнятним надання уповноваженому суду приймати постанову у цих справах про поворот виконання акту Президента України, стягнення з нього коштів, визнання наявності чи відсутності компетенції глави держави, а також за аналогією з п.2 ч.2 ст.162 КАС України й інші постанови, які би гарантували дотримання і захист прав людини від порушень з боку Президента України.

Поза цим, досить складним вбачається питання заборони забезпечення позову шляхом зупинення актів Президента України та встановлення для нього заборони вчиняти певні дії, як це передбачено п.2 ч.5 ст.117 КАС України [14]. Тут необхідно враховувати, що для припинення порушення Президентом України прав людини та відвернення негативних наслідків його дій нагально може існувати потреба у невідкладному призупиненні актів глави держави. З іншого боку, відомі випадки, коли подібне забезпечення позовів до Президента України слугувало засобом досягнення певних політичних цілей – наприклад, призупинення Окружним адміністративним судом міста Києва Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів» від 09.10.2008 р. № 911/2008. Однак, на сьогодні, згідно чинного КАС України, розгляд справ з приводу оскарження громадянами актів і діянь Президента України здійснює Вищий адміністративний суд України, вплив на роботу якого політичної складової з огляду на його статус має бути дещо меншим, ніж на діяльність окружних адміністративних судів. Тому ми схиляємось

до доцільності повернення *ВАС України права забезпечувати позови з приводу порушення прав людини Президентом України.*

Численні порушення прав людини допускають у своїй діяльності допоміжні органи Президента України і в тому числі – апарат глави держави. Одним з таких найбільш характерних і досить поширених порушень є *порушення апаратом Президента України порядку розгляду і вирішення звернень громадян до Президента України.* Так, відповідно до ч.1 ст.7 Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [30], клопотання громадянина як таке, що оформлене належним чином і подане у встановленому порядку, підлягає обов'язковому прийняттю та розгляду Президентом України⁷. Однак, апарат Президента України незаконно перебирає на себе повноваження по розгляду цієї категорії звернень громадян. Так, наприклад, апаратом глави держави було перенаправлене відповідне клопотання громадянина до Президента України на розгляд РНБО України, вважаючи, що воно «надійшло до Секретаріату Президента України» як це зазначено у Листі Служби з питань звернень громадян Секретаріату Президента України від 04.11.2009 р. за № 22/093530-20 [32]. У дійсності ж вказане клопотання було фактично одержане не апаратом глави держави, а уповноваженою Президентом України фізичною особою за довіреністю. Тому за ч.3 ст.7 Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [30] тільки той орган державної влади, який одержав звер-

⁷ У цьому контексті ми виходимо з того, що Президент України є *окремим* одноосібним органом державної влади, втім як і його Адміністрація теж є юридично *окремим* державним органом, звернення до яких повинні розглядатись лише тими органами, до яких вони надійшли. Крім цього, за ст.5 Конституції України [1] народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування й, зважаючи на Рішення Конституційного Суду від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005 [31], Президент України може відноситись лише до числа органів державної влади.

нення громадянина, у якому порушуються питання, що не входять до його повноважень, повинен надіслати це звернення відповідному органу.

Попри вищенаведені доводи Харківський окружний адміністративний суд із порушеннями ч.3 ст.2, ст.9, ст.159, п.3 ч.1 ст.163 КАС України, а також положень Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР 15.01.2010 р. у справі № 2а-43274/09/2070 прийняв постанову про відмову в задоволенні адміністративного позову [33]. Так чи інакше, якщо суд першої інстанції неправильно встановив усі обставини даної справи, то Харківський апеляційний адміністративний суд просто ухляється як від апеляційного перегляду справи № 2а-43274/09/2070 починаючи з лютого 2010 р., так і від надання інформації стосовно даної справи, вже сам порушуючи право громадян на інформацію та звернення до органів державної влади.

Таким чином, щодо вищеозначеного підкреслимо таке. По-перше, наразі в Україні недостатньо розвинена система захисту прав людини від порушень з боку Президента України та апарату глави держави, ключовим елементом якої виступає адміністративне судочинство. По-друге, встановлений законодавством порядок захисту прав людини в порядку адміністративного судочинства не гарантує безумовного розгляду і правосудного вирішення публічно-правових спорів з приводу оскарження актів і діянь Президента України та апарату глави держави, допускаючи можливість неоднозначного застосування адміністративними судами як матеріальних норм, так і положень процесуального права. По-третє, актуальна практика судового розгляду і вирішення справ по оскарженню актів і діянь Президента України та його апарату склалась і розвивається у напрямку формального вивчення та однобічного сприйняття обставин справи, що має наслідком прийняття неправосудних судових рішень.

По-четверте, одним із шляхів вдоскона-

лення системи захисту прав людини від порушень з боку Президента України та апарату глави держави може бути підвищення ефективності позасудових механізмів врегулювання спорів через реорганізацію та розширення компетенції прокуратури, омбудсманна й інші неюрисдикційних органів. І, по-п'яте, з огляду на потребу у забезпеченні права на апеляційне та касаційне оскарження вважаємо за доцільне віднесення вирішення публічно-правових спорів з приводу оскарження актів і діянь Президента України та його апарату все ж таки до компетенції окружних адміністративних судів, щоправда тільки за умови запровадження дієвих механізмів запобігання порушенню ними прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789-XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» : від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР // ВВР України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 16.05.2008 р., № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36. – Ст. 1196.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.
6. Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
7. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.
8. Цивільний кодекс України : 16.01.2003 р.,

№ 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

9. Господарський процесуальний кодекс України : 06.11.1991 р., № 1798-XII // ВВР України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

10. Рішення Конституційного Суду України : від 01.04.2010 р., № 10-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1069.

11. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р., № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

12. Закон України «Про Конституційний Суд України» : від 16.10.1996 р., № 422/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

13. Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

14. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918. (в редакції Закону України : від 13.05.2010 р., № 2181-VI).

15. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

16. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.

17. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» : від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

18. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду про повернення позовної заяви : від 17.06.2009 р., справа № 2а-39399/09/2070.

19. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва про повернення позовної заяви : від 04.11.2009 р., справа № 2а-13418/09/2670.

20. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду про залишення апеля-

ційної скарги без задоволення : від 14.10.2009 р., справа № 2а-39399/09/2070.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб : від 07.05.2002 р., № 8-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес : від 01.12.2004 р., № 18-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.

23. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду про відкриття апеляційного провадження : від 10.08.2009 р., справа № 2а-39399/09/2070.

24. Лист Київського апеляційного адміністративного суду : від 26.03.2010 р., вих. № 2-6-12/2981.

25. Лист Окружного адміністративного суду міста Києва про надіслання матеріалів : від 26.04.2010 р.

26. Ухвала Вищого адміністративного суду України про відкриття касаційного провадження : від 27.11.2009 р., справа № 2а-39399/09/2070.

27. Лист Вищого адміністративного суду України : від 17.03.2010 р., вих. № К-49777/09.

28. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду про задоволення апеляційної скарги : від 21.04.2010 р., справа № 2а-16337/09/0570.

29. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду про залишення апеляційної скарги без задоволення : від 12.05.2009 р., справа № 2а-25336/08/0570.

30. Закон України «Про звернення громадян» : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

31. Рішення Конституційного Суду : від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

32. Лист Служби з питань звернень громадян Секретаріату Президента України : від 04.11.2009 р., вих. № 22/093530-20.

33. Постанова Харківського окружного адміністративного суду про відмову в задоволенні адміністративного позову : від 15.01.2010 р., справа № 2а-43274/09/2070.

Зозуля О. І. Правові засади та практика захисту прав людини від порушень з боку Президента України та апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 166–176 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10zoitgd.pdf>

Виконано аналіз правових засад та практики захисту прав і свобод людини і громадянина від порушень з боку Президента України та апарату глави держави, визначені правові суперечності процедури захисту прав людини від порушень з боку Президента України й специфіка її практичної реалізації. Встановлені шляхи усунення відповідних колізій у системі захисту прав людини та напрямки вдосконалення діяльності глави держави і його апарату.

Зозуля О.И. Правовые основы и практика защиты прав человека от нарушений со стороны Президента Украины и аппарата главы государства

Выполнен анализ правовых основ и практики защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений со стороны Президента Украины и аппарата главы государства, определены правовые противоречия процедуры защиты прав человека от нарушений со стороны Президента Украины и специфика ее практической реализации. Установлены пути устранения соответствующих коллизий в системе защиты прав человека и направления совершенствования деятельности главы государства и его аппарата.

Zozulja O.I. Legal Bases and Practice of Protect Human Rights against Violations by the President of Ukraine and Apparatus of the Head of State

The analysis of legal bases and practice of protect human rights and freedoms from violations by the President of Ukraine and apparatus of the head of state was performed, also it was determined legal procedures contradictions of protect human rights against violations by the President of Ukraine and his apparatus. The ways of resolution of conflicts in the system of protect human rights and ways of improvement activity of head of state and his apparatus are established.

Форум пр