

4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 2. Особлива частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.
6. Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посіб. для юрид. фак. та юрид. клінік / За заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
8. Кравченко В.В., Янчук О.Ю., Демський Е.Ф. Посібник для органів місцевого самоврядування щодо застосування Кодексу адміністративного судочинства України. – К., 2006. – 94 с.

УДК 342.925:342.511(477)

*О.І. Сушинський*

### **АКТИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Відповідно до Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) відповідних актів, у тому числі й актів Президента України [1, п. 1 ч. 1 ст. 150]. Водночас законодавець визначив, що: «Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення» [2, ч. 2 ст. 4].

Порівнюючи предмет юрисдикції зазначених органів здійснення судової влади, доходимо висновку, що ним для Конституційного Суду України є «законодавчі акти та інші правові акти» Верховної Ради України та «акти» визначених лише Конституцією України органів здійснення влади, а для адміністративних судів – «рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії)» суб'єктів владних повноважень. Припустивши, що такі поняття, як «правові акти», «акти» та «рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії)», у цитованих нормах Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України вживаються як тотожні, доходимо висновку про часткову відповідність і предмета перегляду, і предмета зіставлення в конституційному та адміністративному процесах. Водночас це також є підставою для висновку про можливі колізії щодо конституційної та адміністративної юрисдикцій у конкретних справах.

Особливо актуальним видається визначення підвідомчості актів Президента України з питань щодо конституційних посад, адже низка відповідних актів Президента України щодо цих посад спричинила політичні дискусії та порушення відповідних справ у судах загальної юрисдикції (адміністративних), які вирішуються доволі таки специфічно.

З огляду на зазначену актуальність, метою цієї роботи є визначення підвідомчості, зокрема адміністративної юрисдикції актів Президента України з питань щодо конституційних посад в аспекті конституційної концепції інституту президентства.

Сутність конституційної концепції інституту президентства полягає в тому, що Президент України, відповідно до виключно конституційних повноважень, зобов'язаний здійснювати конституційний контроль і вживати за його результатами адекватних заходів, зокрема притягувати до конституційної відповідальності склад підконтрольного конституційного органу або окремих посадових осіб, які перебувають на конституційних посадах. Президент України, як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, відповідно до своєї конституційної компетенції, зобов'язаний на власний розсуд оцінити діяльність особи на конституційній посаді та визначити конкретну міру його конституційної відповідальності. Мірою такої конституційної відповідальності може бути усунення Президентом України від виконання повноважень особи, яка в його оцінці неналежним чином їх здійснювала, не говорячи вже про протиправну кваліфікацію. Конституція України не вимагає формулювання підстав у випадках видання актів Президента України (як нормативно-правового, так і індивідуально-правового характеру), зокрема указів про усунення від виконання повноважень та звільнення з певної конституційної посади.

Адміністративні суди не можуть вирішувати спори щодо конституційності правових актів, які відповідно до Конституції України вирішує Конституційний Суд України. Проте відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративні суди уповноважені розглядати справи щодо «законності» (крім конституційності) актів (указів і розпоряджень) Президента України [2, п. 1 ч. 1 ст. 171].

Отже, законодавець у спосіб виокремлення спеціальної категорії справ відніс до юрисдикції адміністративних судів усі інші справи у сфері публічно-правових відносин (публічно-правові спори). Зрозуміло, що за такого підходу до підвідомчості справ можливі труднощі у правозастосуванні. Адже відповідно до цитованих норм Кодексу адміністративного судочинства України один і той самий акт може бути предметом розгляду в Конституційному Суді України для визначення його конституційності і/або в адміністративному суді для визначення його законності.

Однак відповідно до конституційної концепції інституту президентства, акти Президента України в частині його повноважень щодо конституційних посад можуть вчинятися лише відповідно до Конституції України. Інакше кажучи, повноваження Президента України визначені лише Конституцією України, а не поточним законодавством. Це, на наш погляд, обумовлює можливість розгляду таких актів лише для визначення їх конституційності, а не для визначення законності в розумінні відповідності закону. Якраз ця теза і становить сутність головної гіпотези нашого дослідження.

До конституційних посад належать лише посади, установчим актом щодо яких є Основний Закон (конституція) держави і щодо яких компетенція, зокрема процедури легалізації та дискримінації (призначення, припинення повноважень, звільнення тощо), визначена безпосередньо відповідними нормами конституції. В аспекті конституційної концепції процедура легалізації та дискримінації на цих посадах є предметом лише дискреційних компетенцій визначених суб'єктів.

Правовий статус конституційних посад, зокрема в частині призначення та звільнення з цих посад, регулюється Конституцією України та, як правило, відповідним законом України. Проте повноваження Президента України, у тому числі щодо конституційних посад, визначаються лише нормами Конституції України.

Відповідно до конституційної концепції інституту президентства, повноваження Президента України визначені нормами Конституції України, і там же однозначно детерміновано, що Президент України «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України» [1, п. 31 ч. 1 ст. 106]. Цитована норма Конституції України не є бланкетною, тобто вона не вказує на те, що Президент України може здійснювати повноваження, визначені ще й законами України. Тому будь-який поточний закон може тільки відтворювати норми Конституції України про відповідні повноваження Президента України щодо конкретної конституційної посади, але в аспекті конституційної концепції інституту президентства не може їх змінювати, зокрема звужувати чи визначати інші повноваження Президента України.

В аспекті предмета наших досліджень важливою є правова позиція Конституційного Суду України щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення певних категорій посадових осіб. Так, у резолютивній частині відповідного Рішення Конституційного Суду України зазначається, що: «Вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб» [3].

Отже, з цього Рішення Конституційного Суду України випливає, що є тільки певна категорія актів, зокрема акти, «які є наслідком конституційно-політичної відповідальності», що не можуть бути оскаржені до судів загальної юрисдикції. Водночас усі інші акти «індивідуального характеру» можуть бути оскаржені до судів загальної юрисдикції.

Для обґрунтування своєї правової позиції Конституційний Суд України звертається до низки норм поточного законодавства, зокрема до Закону України «Про державну службу» (від 16 грудня 1993 року № 3723-XII). Проте така правова позиція видається хибною, адже поточне законодавство, зокрема згаданий Закон України «Про державну службу», не визначає компетенції ні Президента України, ані Верховної Ради України і його норми не поширюються на деяких спеціальних суб'єктів, а в нашій концепції – на конституційні посади.

Отже, вирішення питань про легалізацію та дискримінацію на конституційних посадах, у тому числі й відповідних спорів у частині компетенції Президента України, належить виключно до сфери конституційного, а не іншого, зокрема адміністративного або трудового, права.

Важливим є те, що Президент України, як було вже сказано, здійснює лише повноваження, визначені Конституцією України, тому його акти про призначення та звільнення з відповідних конституційних посад не є підзаконними правовими актами, тобто такими, що приймається на основі та на виконання законів України, а є виключно конституційними і мають відповідати лише Конституції України. Тому, на наш погляд, і спір щодо таких актів можливий для визначення лише їх конституційності, а не законності в широкому трактуванні цього поняття.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, справою адміністративної юрисдикції (адміністративною справою) є «публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства» [2, п. 1 ч. 1 ст. 3]. У контексті цитованої статті цього Кодексу щодо сторін можливо, що законодавець трактує Президента України як «інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства».

В аспекті викладеного доходимо висновку, що Конституція України не передбачає права ставити перед судом загальної юрисдикції, зокрема перед будь-яким адміністративним судом, питання щодо відповідності законам України актів, зокрема указів Президента України, про призначення на конституційні посади та звільнення з них.

Підсумовуючи, можемо констатувати певні висновки.

Право громадян щодо конституційних посад не належить до загальних прав людини і громадянина та публічно-правових відносин і окремого їх виду – конституційних відносин, тому на нього не поширюється дія норми Кодексу адміністративного судочинства України про право на звернення з адміністративним позовом.

Акти, видані Президентом України при здійсненні своїх дискреційних повноважень, є предметом лише конституційної юрисдикції, тому не можуть бути оскаржені в адміністративному суді. Проте відкритим залишається питання щодо підсудності цих актів у зв'язку з невизначеністю правового регулювання «способу» діянь Президента України.

Норми Конституції України, що передбачають вирішення конституційних спорів, зокрема про поновлення порушеного права, суперечать принципу рівності всіх перед законом і судом та у зв'язку з цим обмежують право громадян на судовий захист у конституційному судочинстві.

### *Література*

1. Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України (від 6 липня 2005 р. № 2747-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб): Справа № 8-рп/2002 від 7 травня 2002 року.