

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Зуй В.В., к.ю.н., доцент

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Досліджується природа проблемних питань, що виникають під час оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. Встановлено, що для даної категорії справ характерно розмежування нормативно-правових актів за видами, що відповідно, впливає на підсудність таких справ. Проаналізовано проблеми, які виникають під час оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Заслуговує на увагу висвітлення подальшого вдосконалення процесуальних строків у справах з оскарження нормативно-правових актів.

Ключові слова: оскарження, нормативно-правовий акт, адміністративний суд, строки розгляду справи, апеляційний порядок, касаційний порядок, суб'єкт владних повноважень, фізична особа, юридична особа, підсудність, права особи, свободи особи.

Зуй В.В. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОБЖАЛОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина

Исследуется природа проблемных вопросов, которые возникают во время обжалования нормативно-правовых актов в административном судопроизводстве. Установлено, что для данной категории дел характерно разделение нормативно-правовых актов по видам, которые соответственно, влияют на подсудность таких дел. Проанализированы проблемы, которые возникают во время обжалования актов Верховной Рады Украины, Президента Украины, Высшего совета юстиции, Высшей квалификационной комиссии судей Украины. Заслуживает внимания освещение дальнейшего усовершенствования процессуальных сроков в делах по обжалованию нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: обжалование, нормативно-правовой акт, административный суд, сроки рассмотрения дела, апелляционный порядок, кассационный порядок, субъект властных полномочий, физическое лицо, юридическое лицо, подсудность, права лица, свободы.

Zuy V.V. PROBLEM QUESTIONS IN RELATION TO THE APPEAL OF NORMATIVE ACTS / National university the «Legal academy of Ukraine of the name Yaroslav Mudriy», Ukraine

The nature of problem questions which arise during the appeal of normative acts in administrative legal proceedings is considered. It is established that for the given category of affairs division of regulatory legal acts by kinds which accordingly, influence jurisdiction of such affairs is characteristic. Problems, which arise up during the appeal of acts of Supreme Advise of Ukraine, President of Ukraine, Higher advice of justice, Higher qualifying commission Judges of Ukraine, are analysed. Is worthy illumination of further improvement of judicial terms in case on the appeal of normative acts.

Key words: appeal, normative act, administrative court, judicial terms, appellate order, cassation order, the subject of imperious powers, the physical person, legal entity, jurisdiction, rights for a person, freedom.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів). Функціонування самостійної системи адміністративного судочинства та віднесення до юрисдикції адміністративних судів справ стосовно оскарження нормативно-правових актів є ефективним механізмом для захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у правовідносинах з державою. Подібні думки сформульовані в дисертації Бека О.О. «Проведення у справах про оскарження нормативно-правових актів», зокрема він зазначає, що ключовим і фундаментальним інститутом, який гарантує захист прав та свобод людини і громадянина у сучасній державі є суд. Саме він покликаний здійснювати припинення незаконних дій у відношенні різних суб'єктів правовідносин, захищати і відновлювати порушені права [1, 3]. Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2]. Разом із цим, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Цілком очевидним є те, що оскарження нормативно-правових актів є найважливішою категорією справ, які розглядаються адміністративними судами, оскільки такі справи впливають на правову систему, її регулювання, на законодавчу базу та на суспільство в цілому. Як зауважує Антонов І.В., на сучасному етапі розвитку нашого суспільства оскарження нормативно-правових актів є важливою гарантією дотримання прав і законних інтересів у сфері підприємницької та іншої економічної діяльності громадян і організацій [3, 3]. Так, можна зазначити, що справи щодо оскарження нормативно-правових актів мають високий соціальний ефект.

Аналізуючи положення Кодексу адміністративного судочинства України, можна сказати, що в даних нормах проведено розмежування видів нормативно-правових актів, які оскаржуються. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення органів місцевого самоврядування оскаржуються на предмет їх законності (крім конституційності); нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій оскаржуються на підставі їх законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили. У свою чергу, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, акти Вищої ради юстиції, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розглядаються в судах щодо їх законності (крім конституційності). Таким чином, зазначені види нормативно-правових актів, які розглядаються в суді, та притаманні процедурі оскарження нормативно-правових актів і є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, за допомогою якої дані органи реалізують свої повноваження.

Необхідно також зазначити, що різні види підзаконних нормативно-правових актів, які видаються суб'єктами владних повноважень* та є предметом оскарження в адміністративних судах, відрізняються за підсудністю. Так, до місцевого загального суду, який виступає як адміністративний суд, можна оскаржити нормативно-правові акти органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб органів місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам. Окружним же адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. У свою чергу, адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства, центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Поряд із зазначеним, акти Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Для цього у Вищому адміністративному суді України створюється окрема палата. А рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку.

Виходячи з вищезазначеного, можна сказати, що положенням стосовно неможливості перегляду рішень в апеляційному або касаційному порядку, на перший погляд, звужується обсяг прав і свобод громадян. Як зазначено в Рішенні Конституційного Суду України, у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень п.8 ч.3 ст.129 Конституції України [8], ч.2 ст.383 Кримінально-

* Примітка: даний термін використовується у нормах КАС України, і до суб'єктів владних повноважень відносять орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

процесуального кодексу України в Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55). Реалізацією права особи на судовий захист є можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина [4].

У рішенні Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» Верховна Рада України, приймаючи закони, має виходити з конституційних засад утвердження й забезпечення прав і свобод людини, діяти на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України. Зокрема, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [5] (зміни щодо унеможливлення перегляду судових рішень до вищих інстанцій були внесені до Кодексу адміністративного судочинства України згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження») [6]. Таким чином, виходячи з вищезазначеного, слід сказати, що нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України мають особливий резонанс та регулюють важливі суспільно-правові відносини та здебільшого направлені на швидке впровадження в дію, та якнайшвидше врегулювання прогалин, які існують в законодавстві. Тому використання ступеневого порядку оскарження рішень фактично у випадку зупинення дії акта порушує як право суб'єкта, що його прийняв, так і право того суб'єкта, що його оскаржує у випадках непризупинення дії акта. На підтвердження викладеного, треба додати, що створення апеляційної та касаційної інстанції покликано на усунення можливих помилок, які виникають при прийнятті рішення. Однак у даному випадку, створення особливого порядку розгляду такої категорії справ та окремої палати, що уповноважена її розглядати (вирішення п'ятьма суддями) фактично не звужує право на апеляційне та касаційне оскарження, а надає право швидкого кваліфікованого прийняття остаточного рішення, що і є основним завданням судочинства. Крім того, весь державний механізм побудований на підконтрольності та підпорядкуванні органів, тому розгляд лише одним суддею цієї категорії справ порушує порядок субординації.

Для звернення до суду з позовом щодо оскарження нормативно-правових актів встановлюються наступні строки: для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів; для захисту прав, свобод та інтересів особи Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів; якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень; для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк [7].

Розглянуті за аналізований період справи щодо оскарження нормативно-правових актів дають підстави стверджувати, що застосування ст.99 КАС України викликає найбільше запитань. Під час оскарження нормативно-правових актів цією статтею будь-яких особливостей не встановлено, хоча специфіка цієї категорії справ викликає потребу спеціального регулювання зазначеної проблеми. Від 13.05.2011 р. було підготовлено проект Закону України № 8501 «Про внесення змін до статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України щодо строків оскарження нормативно-правових актів» (ініціатор Ю.В. Одарченко). Цей законопроект

розроблений з метою забезпечення можливості оскаржувати діючі нормативно-правові акти та буде поширюватися на випадки оскарження чинних нормативно-правових актів. Таким чином, особа інтересів якої стосується нормативно-правовий акт, матиме можливість у будь-який момент подати відповідний позов.

Зауважимо, що нормативно-правові акти мають тривалу дію в часі, впливають на невизначене коло осіб, а встановлення строку в шість місяців може створювати обмеження прав і свобод людини. Відповідно до чинного законодавства особи мають можливість оскаржити нормативно-правовий акт лише протягом шести місяців після його прийняття або після вступу до правовідносин, на які він розповсюджується. Дозволимо собі погодитися з положеннями даного законопроекту, бо вважаємо, що в даних процесуальних відносинах обмеження щодо позовної давності не зовсім стосується справ щодо оскарження нормативно-правових актів та не враховує їх особливості та специфіку.

Зважаючи на положення наведеного кодифікованого акта – Кодексу адміністративного судочинства України, слід зазначити, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Під час оскарження нормативно-правових актів треба дотримуватися положень ч.3 ст.171 і 171¹ КАСУ про те, що при відкритті провадження в справі з оскарження нормативно-правових актів, суд зобов'язує відповідача опублікувати про це оголошення у виданні, яке публікує відповідні нормативно-правові акти. Вимоги стосовно змісту такого оголошення встановлені ч.4 ст.171 КАСУ, а строк його публікації передбачений ч.5 ст.171 КАСУ – не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Наявність публікації має важливе юридичне значення і унеможлиблює розгляд справи без такої публікації.

Далі, адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження в справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць. Адміністративна справа щодо оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вирішується колегією суддів у складі не менше п'яти суддів також протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі і може бути продовжений не більш як на один місяць. Взагалі, п.11 ст.3 КАСУ визначено поняття «розумний строк». Ним є найкоротший строк розгляду та вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. У даному випадку застосовується скорочений термін розгляду таких справ, оскільки необхідно якнайшвидше зупинити дію нормативно-правових актів, які визнані незаконним у результаті розгляду справи по суті і своєю дією порушують права, свободи і обов'язки громадян.

Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що існуючий порядок оскарження нормативно-правових актів не є достатньо ефективним та потребує подальшого значного вдосконалення, а практика розгляду зазначених справ свідчить про певну недосконалість процесуальних норм, які регулюють процедуру розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бек О.А. Производство по делам об оспаривании нормативно-правовых актов: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.15 "Гражданский процесс; Арбитражный процесс" / О.О. Бек; Моск. госуд. юрид. академия. – М., 2007. – 29 с.
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010 р. – № 44-45. – Ст. 529.
3. Антонов И.В. Рассмотрение арбитражными судами дел об оспаривании правовых актов: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.15 "Гражданский процесс; Арбитражный процесс" / И.В. Антонов; Моск. госуд. юрид. академия. – М., 2007. – 29 с.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 29. – Ст. 927.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України "Про Вищу раду юстиції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження" // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 50. – Ст. 1990.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження: Закон України від 13.05.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010 р. – № 26. – Ст. 272.
7. Кодекс адміністративного судочинства України // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.
8. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

УДК [34: 316.75]: 342.22 (477)

ПРАВОВА ІДЕОЛОГІЯ ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ЧИННИК СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Калюжний Р.А., д.ю.н., професор

Юридичний інститут Національного авіаційного університету

У статті здійснюється розгляд правової ідеології в її розумінні як головного фактора становлення в Україні громадянського суспільства та правової держави.

Ключові слова: громадянське суспільство, правова держава, правова ідеологія, соціальні держава.

Калюжний Р.А. ПРАВОВАЯ ИДЕОЛОГИЯ КАК ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА / Юридический институт Национального авиационного университета, Украина

В статье осуществляется рассмотрение правовой идеологии в ее понимании в качестве главного фактора становления в Украине гражданского общества и правового государства.

Ключевые слова: гражданское общество, правовое государство, правовая идеология, социальные государство.

Kalyuzhnyy R.A. LEGAL PHILOSOPHY AS A FUNDAMENTAL FACTOR IN FORMATION IN UKRAINE OF THE RULE OF LAW AND CIVIL SOCIETY / Legal institute of the National aviation university, Ukraine

The article shall review legal ideology in its understanding as the key to the formation of civil society in Ukraine and the rule of law.

Key words: civil society, rule of law, legal ideology, social state.

Формування демократичної соціально-правової держави органічно пов'язане з формуванням громадянського суспільства, в якому забезпечується втілення і всебічний розвиток кожної особистості. Суттєва роль у здійсненні цих процесів належить правовій системі, її складовим – системі права, новим правовідносинам як формі творчої правової діяльності, яка освячена високорозвиненою правосвідомістю і правовою культурою [1, 57].

Сьогодні створюється фундамент незалежної національної правової системи України, яка, поки що, перебуває у стадії еволюційного розвитку і зберігає певні риси попередньої системи. Перехід від одного правопорядку як якісного сталого стану певної правової системи до іншого можливий лише через правовий хаос, який можна розуміти як надлишок норм процедур,