

В. В. ЖИДЕЦЬКА

*Вікторія Вікторівна Жидецька, аспірантка
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ В ОСКАРЖЕННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Згідно зі ст. 55 Конституції України, ст. ст. 6, 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) кожному гарантується право на оскарження в суді рішень (нормативно-правових актів (далі – НПА) чи правових актів індивідуальної дії), дій (бездіяльності). Вимоги про визнання незаконними та скасування актів (дії, рішення) можуть розглядатися у контексті ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі – ЄКПЛ). Згідно з ч. 2 ст. 171 КАСУ право оскаржити НПА мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи щодо відносин у яких буде застосовано акт. Експерти стверджують, що опитані громадяни довіряють: 55,84 % – судам, 31,88 % – судовій владі, більшість перебуває у зоні невпевненості¹.

Якість здійснення правосуддя протягом 2014 р. не погіршилась та залишилась на рівні 2013: у ВАСУ продовжують домінувати справи, направлені на новий розгляд – понад 3 тисячі; більше ніж у 2 тисячах прийнято нову постанову; у 633 направлено справи для продовження розгляду, що потребує більш кваліфікованого ставлення суддів апеляційних адмінсудів до здійснення правосуддя. Пріоритетами для судів повинні стати: забезпечення єдності судової практики, впровадження інформаційних технологій до організації діяльності, поглиблення професійної підготовки суддів². Стратегією розвитку судової влади на 2015–2020 рр. за напрямом «підвищення професійного рівня» пропонуються механізми досягнення більшої єдності судової практики шляхом підсилення дослідницько-аналітичних можливостей вищих судів³. Положенням про науково-консультативну раду при Верховному Суді України (далі – ВСУ) визначено засади організації діяльності: надання наукових висновків щодо норм матеріального права, що неоднаково застосовані судом касаційної інстанції у подібних правовідносинах⁴. Згідно з Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» пріоритети реалізації за вектором безпеки передбачають проведення, зокрема, судової реформи, оновлення влади та антикорупційної реформи. Метою судової реформи є реформування судоустрою задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії має здійснюватися шляхом прийняття в установленому порядку відповідних НПА, моніторингу стану їх виконання⁵.

Метою статті є дослідження питань передбачуваності судової практики у вирішенні спорів, зокрема при оскарженні НПА та особливостей застосування інституту забезпечення позову, вимог публікації оголошень про рішення суду у цій категорії, а також здійснення правового аналізу результатів розгляду справ із формуванням пропозицій для удосконалення регулювання окресленої сфери правовідносин.

Передбачуваність і стабільність правових відносин у суспільстві є важливим чинником забезпечення гарантій реалізації і захисту прав, свобод та інтересів людини. Принцип правової визначеності як складова верховенства права має ідею передбачуваності (очікуваності) будь-яким суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, що відповідає нормативним приписам та позиції у рішенні ЄСПЛ Брумареску проти Румунії (п. 61)⁶. «ЄКПЛ не є статичним правовим актом, вона відкрита для тлумачення в світлі сьогодення»; «предмет і мета Конвенції як правового акта, що забезпечує захист прав людини, вимагає, щоб її норми тлумачилися, тобто еволюціонувало їх розуміння у правосвідомості суспільства, і застосовувалися так, щоб зробити її гарантії ефективними і реальними»⁷. Доцільно враховувати мету ст. 4 Протоколу 7 до ЄКПЛ щодо заборони повторного судового процесу, що закінчився остаточною постановою (Градінгер проти Австрії § 53)⁸.

Прецедентне право конкретизує права людини, визначає юридичну природу шляхом застосування підходів у прийнятті судових рішень, запозичених з країн загального права. На думку В. Блекстоуна⁹, в англійській історії завжди був принцип «верховенства розуму». Ототожнення загального права з розумністю відображає здобутки теорії природного права, джерелом природної справедливості є переконання людей про взаємозалежний розвиток стану речей та подій як виразник певних цінностей народу, тобто, за сучасною термінологією, – «публічна концепція справедливості»¹⁰.

Окремі питання проваджень при оскарженні НПА досліджено працівниками Мін'юсту: незгодженості норм Порядку № 32/5 з положеннями процесуального законодавства – процедура скасування застосовується до НПА, що пройшли державну реєстрацію і є чинними на момент скасування рішення про державну реєстрацію (п. 3); НПА, рішення про державну реєстрацію якого скасовано, не є чинним з дня його виключення з державного реєстру (п. 17). Проблемним є з'ясування моменту набрання судовим рішенням законної сили¹¹, надавати таку інформацію Мін'юсту суб'єктів нормотворення законодавством не зобов'язано. КМУ надав відповідне доручення 29 вересня 2004 р. за № 41631/1-04 суб'єктам нормотворення щодо

інформування про такі акти, але під час його виконання органи не є особливо ретельними¹². Як пропонує Н. Блажівська, доцільним було б внесення змін до КАСУ з покладенням обов'язку з опублікування оголошення про оскарження НПА не на суб'єкта владних повноважень, а на незалежний орган, який не заінтересований безпосередньо у результаті розгляду справи. Таким органом міг би бути суд, у провадженні якого перебуває справа, або ВАСУ чи ДСА, що могли б здійснювати публікації¹³.

Оскарженню (оспорюванню) НПА в адміністративному судочинстві присвятили наукові дослідження такі вчені, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Н. Блажівська, Л. Горбунова, Т. Гуржій, М. Гусак, Ю. Делія, Е. Демський, С. Демченко, А. Зеленцов, С. Ківалов, Н. Ключай, І. Коліушко, А. Комзюк, О. Константій, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, В. Лупарев, А. Мірошніченко, А. Осадчий, О. Пасенюк, В. Перпелюк, А. Руденко, О. Рябченко, Я. Рябченко, А. Селіванов, В. Сердюка, М. Сірій, М. Смокович, В. Стефанюк, В. Тимошук, І. Тимченко, Н. Хаманєва, В. Шишкінта ін. Зокрема, Я. Рябченко запропоновано розглядати процедуру оскарження НПА: а) як звернення особи до суду з позовом про визнання незаконним НПА, що ініціює пряме втручання суду властивими йому методами в діяльність суб'єкта владних повноважень, який прийняв акт; б) як сукупність послідовних дій, що врегульовані процесуальними нормами, реалізуються у ході судочинства та спрямовані на вирішення поставленого особою питання про законність НПА; доведено доцільність задоволення умотивованих вимог, що висувуються третіми особами, незалежно від того, чи будуть задоволені вимоги позивача у справі з оскарження НПА; розроблено критерії розмежування процедури оскарження НПА і процедури оскарження актів індивідуальної дії¹⁴. Натомість триває дискусія щодо меж втручання у нормотворчу діяльність суду у вирішенні справ з оскарження НПА, оскільки йдеться про реалізацію функції нормоконтролю і оцінки казусів.

Необхідно підтримати позицію тих авторів¹⁵, які вважають, що сучасне українське законодавство викликає багато критики: неможливість застосування закону без підзаконних актів виконавчої влади; невиправдане ускладнене правозастосування великою кількістю НПА, що містять суперечливі положення; дублювання приписів у різних НПА; надання широких меж розсуду уповноваженим органам при прийнятті рішень; багато декларативних і описових норм, однак мало процедурних, щоб полегшували чи навіть робили можливим реальну реалізацію норм права.

Правознавець В. Батлер зазначив, що Україна, безумовно, належить до числа технократичних правових систем. НПА розробляються у стилі технічної документації, а не як «законодавство». Надмірна увага до деталей призводить до того, що акти втрачають зв'язок з реальністю, відображаючи, за висловом В. Лафітського, «ілюзії своїх упорядників». Насправді технократична правова система віддаляється від викладу загального принципу права у текстах правових актів і зловживає правотворчістю, «створює занадто багато правових актів»¹⁶. Відомий юрист і учений Г. Лаутерпахт зазначав: «природно-правові теорії не побудовані на споглядальних, вольових висновках. Вони з самого початку виявилися узагальненням практичного досвіду»¹⁷.

Згідно з ч. 1 ст. 21 ЦК України суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії або НПА, виданий органом державної влади або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси особи.

У справі № 2а/1770/1910/2012 (р. № 25138327) зазначено: КАСУ не містить дефініції поняття «рішення суб'єкта владних повноважень» (НПА та правового акта індивідуальної дії). НПА – виданий суб'єктом владних повноважень документ, що встановлює, змінює чи припиняє дію обов'язкових правил поведінки, обмежених у часі, просторі та за колом осіб, та призначений для неодноразового застосування. Правовий акт індивідуальної дії – виданий суб'єктом владних повноважень документ, прийнятий з метою реалізації положень НПА щодо конкретної життєвої ситуації, не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому він адресований. Обов'язковою ознакою як НПА, так і правового акта індивідуальної дії є юридичний характер, тобто обов'язковість його приписів для відповідного суб'єкта (суб'єктів), дотримання якої забезпечується правовими механізмами. Я. Рябченко під категорією «НПА» пропонує розуміти рішення суб'єкта владних повноважень при виконанні ним владних управлінських функцій, що прийняте з урахуванням правил юридичної техніки, містить у собі норми права, поширюється на невизначене коло осіб, призначене для неодноразового використання та яке діє незалежно від того, виникли чи закінчилися врегульовані ним правовідносини¹⁸. Підзаконні НПА є різновидом НПА, що видаються повноважними органами публічного управління на основі і на виконання положень законів, відповідно до них, для їх подальшої конкретизації та розвитку¹⁹. За наказом Мін'юсту № 34/5 НПА – це офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, що встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування. Рішенням Конституційного суду України (далі – КСУ) від 16 квітня 2009 р. № 7-рп у справі про скасування актів визначено: до нормативних належать акти, що встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні передбачають приписи, звернені до окремого суб'єкта, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію. Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI визначено: НПА, рішення, видані (прийняті) внаслідок вчинення корупційного правопорушення, можуть бути скасовані органом влади або визнані незаконними у судовому порядку за заявою заінтересованої особи (ч. 1 ст. 24).

КАСУ (ст. 171) визначено особливості провадження у справах щодо оскарження НПА. У постанові Пленуму ВАСУ від 20 травня 2013 р. № 7 зазначено: «одночасне застосування обох способів захисту пору-

шеного права – визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта – є помилковим. Визнання акта нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта. Рішення втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, якщо на підставі цього рішення виникли правовідносини, що доцільно зберегти. Ухваливши рішення про визнання НПА незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його з цих підстав нечинним, суд у порядку ч. 11 ст. 171 КАСУ зобов'язує орган, який видав оскаржуваний акт, опублікувати резолютивну частину рішення суду у виданні, в якому такий акт було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили».

Як зазначає вчений А. Мірошниченко, судова практика не виробила критеріїв, що акт «не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття», або ж що «акт втрачає чинність з визначеного судом моменту після прийняття такого акта». У ст. 162 КАСУ йдеться про «визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень, дії чи бездіяльності» та «скасування або визнання нечинним рішення». КАСУ (ч. 4 ст. 105) визначено вимоги, що можуть міститися в адміністративному позові (в т.ч. «скасування або визнання нечинним рішення...»), що не узгоджуються з повноваженням суду (ч. 2 ст. 162). У зарубіжних незаконні правові акти з точки зору їх наслідків поділяються на нікчемні (тобто ті, що не породжують правових наслідків), та оспорювані (можуть бути анульовані з підстав, передбачених законом). Існують певні дефекти адміністративних актів, що не впливають на їх дійсність або можуть бути усунуті у подальшому, що робить акт дійсним (чинним) з ретроспективним ефектом чи усуває можливість його анулювання. Акт не може бути скасований, якщо інтереси захисту добросовісної особи, що покладалася на існування акта, переважають порівняно з публічним інтересом у скасуванні акта. І навпаки, якщо набувач діяв недобросовісно, акт не просто скасовується – таке скасування має зворотний ефект. Необхідно погодитися з думкою Ю. Попова, за якою у контексті проблеми недійсності актів їх поділ на індивідуально-правові та нормативні має вирішальне значення, а саме, НПА при його невідповідності закону має розглядатися завжди як нікчемний, проте не як оспорюваний²⁰.

Стаття 16 ЦКУ визначає правило про визнання акта незаконним. Позивачі у позовних заявах повинні формулювати свої вимоги як визнання НПА протиправним і недійсним, а індивідуального акта – протиправним та про скасування останнього. У сфері дії ГКУ особи пред'являють вимоги про визнання актів недійсними згідно зі ст. 20 ЦКУ, ст. 12 і 54 ЦПКУ²¹.

Проблемні питання виникають у практиці судочинства у зв'язку із застосуванням інституту забезпечення позову як елемента права на судовий захист, що спрямований на те, щоб не допустити незворотності певних наслідків відповідних дій щодо відновлення порушеного права (попередній судовий захист). Метою забезпечення позову як однієї зі складових заходів, спрямованих на охорону публічно-правового та матеріально-правового інтересу в адміністративному судочинстві, а також гарантією реального виконання можливого позитивного для особи рішення (ст. 117 КАСУ): якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення у справі, або захист прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Згідно з ч. 3 ст. 117 КАСУ подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. КАСУ (ч. 6 ст. 118) передбачено, що оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи. На підставі ч. 1 ст. 255 КАСУ постановою або ухвалою суду, що набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх інших осіб на всій території України.

З огляду на проведений аналіз судових рішень про зупинення дії НПА за даними ЄДРСР щодо вжиття заходів забезпечення позову встановлено різні підходи судів: 1) відмови у задоволенні клопотань щодо забезпечення позову – зупинити: постановою КМУ від 22 січня 2014 р. № 12 «Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян» (№ 826/2335/14); будь-які дії на виконання рішення Комісії, оскільки не надано вичерпного переліку дій, що потрібно заборонити (№ 826/3846/13-а); зупинити дію наказу Мін'юсту № 512/5 від 2 квітня 2012 р. «Про затвердження інструкції з організації примусового виконання рішень» у частині п. 4.5.9 (№ 2а-6500/12/2670); положення Інструкції, затвердженої наказом Міністерства оборони від 30 листопада 2011 р. № 737 до приведення у відповідність до вимог НПА вищої юридичної сили (№ 2а-10339/12/2670); 2) задоволення клопотань щодо забезпечення позову – щодо зупинення дії постанови КМУ від 14 квітня 2009 р. № 366 (№ 2а-4456/09/2670); наказу Мінекономрозвитку № 1072 від 28 вересня 2012 р. у частині застосування спеціальної санкції (справа № 802/608/13-а); наказу МВС від 8 серпня 2012 р. № 684 «Про дострокове припинення діяльності Громадської ради при МВС» (№ 2а-12667/12/2670); дії НПА, яким встановлювалось антидемпінгове мито (№ К/800/36635/13, № К/800/36349/13, № К/800/36635/13, № 2а-3851/10/2670); постанови Правління НБУ від 29 квітня 2014 р. № 243 «Про застосування заходів впливу за порушення вимог НПА НБУ» (№ 805/5730/14); 3) всупереч цілям забезпечення позову щодо НПА, оскільки для позивача у майбутньому виникло б право брати участь у конкурсі або тендері (ВАСУ П-131/10: ухвалою від 16 вересня 2009 р. зупинено дію п.п. 1.35, 1.36, 7.5. та 8.1. рішення НКРЗ від 9 вересня 2009 р. № 1571); 4) не суперечить меті застосування забезпечення позову щодо акта індивідуальної дії (№ 3475/10/9104); 5) скасовано рішення про зупинення дії наказів:

Мінагрополітики № 133 від 20 березня 2006 р., оскільки судом без розгляду спору по суті вжито заходів до забезпечення позову, внаслідок яких фактично визнано за позивачем право на використання загальнодержавного майна підприємства, хоча такі позовні вимоги пред'явлені не були (к-1210/07 – р. № 1318548); Мін'юсту від 14 січня 2013 р. № 101/5 «Про скасування рішення про державну реєстрацію НПА» (№ 826/928/13-а), оскільки суд дійшов помилкового висновку щодо необхідності забезпечення позову та не зазначив, якої саме шкоди може завдати дія наказу позивачу.

ВСУ у рішенні від 9 грудня 2014 р. у справі № 21-421a14 (р. № 42202875) зазначив, що ухвала суду про вжиття заходів забезпечення позову, якою відповідно до ст. 117 КАСУ зупинено дію НПА, не скасовує його чинність, не змінює обсягу прав та обов'язків сторін у спорі, а лише тимчасово забороняє застосування передбачених цим актом заходів до вирішення спору по суті. Натомість, якщо суд за наслідками розгляду справи визнав НПА незаконним і це судові рішення набрало законної сили, положення зазначеного НПА не підлягають застосуванню.

Забезпечення позову в адміністративних справах допускається (перелік підстав є вичерпним) лише (ч. 3 і ч. 4 ст. 117 КАСУ): зупиненням дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, та заборонюючи вчинити певні дії. Постановою Пленуму ВАСУ № 2 від 6 березня 2008 р. (п. 17) наголошено: на час дії рішень судів про забезпечення позову у порядку ст. 117 КАСУ рішення суб'єкта владних повноважень, що зупинені такими ухвалами, не підлягають виконанню. Скасування ухвал суду про забезпечення позову в порядку ст. 117 КАСУ не є підставою для відновлення дії оскаржуваних рішень на той період часу, коли вони були призупинені.

Постановою Пленуму ВАСУ від 6 березня 2008 р. № 2 (п. 17) щодо неприпустимості застосування ч. 3 ст. 117 КАСУ в деяких категоріях справ вказано: якщо забезпеченням позову в такий спосіб суди виходять за межі підстав забезпечення позову, то суди мали би врахувати таку позицію.

Постановою суду у справі № 2а-6500/12/2670 (р. № 25557382) позов задоволено частково. Визнано незаконним і нечинним підпункт 4.5.9 п. 4.5 Інструкції, затвердженої наказом Мін'юсту від 2 квітня 2012 р. № 512/5. Судом зазначено, що забезпечуючи такий позов шляхом зупинення дії спірної норми, фактично буде ухвалено рішення без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову. У справі № 2а-10339/12/2670 (р. № 27013487) за позовом осіб до Міноборони про зобов'язання вчинити певні дії – привести положення Інструкції, затвердженої наказом Міноборони від 30 листопада 2011 р. № 737 у відповідність до вимог НПА вищої юридичної сили зазначено: оскільки предметом оскарження є НПА, дія якого поширюється на невизначене коло осіб, то зупинення його дії зумовить неможливість застосування його положень на невизначений термін не тільки щодо позивачів, а й щодо інших сімей, що призведе до можливого порушення прав та інтересів інших осіб, не залучених до участі у справі. Натомість, у рішенні суду № 2а-13732/12/2070 (р. № 33466712) зазначено: зупинення дії НПА, як один із способів забезпечення позову, не змінює обсягу прав та обов'язків сторін у спорі, а лише як один із способів судового захисту тимчасово зупиняє їх реалізацію до вирішення спору по суті та не є підставою для звільнення позивача від виконання встановленого законом обов'язку після скасування таких заходів у випадку відмови у задоволенні позову. Скасування НПА судовим рішенням, що набрало законної сили, у випадку подальшого скасування цього судового рішення у порядку перегляду судами вищих інстанцій, також не має наслідком скасування обов'язків суб'єктів застосування такого НПА з огляду на те, що законодавство передбачає існування інститутів перегляду судових рішень, висновки яких щодо вирішення спору і є остаточними. Прийняття судом касаційної інстанції рішення про відмову у задоволенні позову про скасування НПА підтверджує правомірність такого акта з моменту набрання ним чинності та не віднімає прав і обов'язків суб'єктів застосування акта на період його скасування неправомірним судовим рішенням.

Зупинення дії НПА, що фактично є, на думку академіка І. Тимченка, елементом нормотворчої, а не судової діяльності, впливає на дію НПА у часі, а визначення дії НПА у часі, просторі й за колом осіб входить до функції нормотворця, а не правозастосування. За своїм змістом застосування такої міри забезпечення позову, як зупинення дії щодо НПА, є нехарактерним для судового органу, оскільки така дія фактично є втручанням у нормотворчу діяльність суб'єкта нормотворення, який при прийнятті НПА визначає порядок його застосування у часі, за колом осіб і за територією. Суду не притаманна функція визначення порядку застосування НПА у часі²².

У справі № 826/4300/14 (р. № 38492441) «Про вжиття заходів забезпечення позову» заходи, вжиті ухвалою від 23 квітня 2012 р. за позовом особи до КМУ про скасування постанови КМУ № 13 від 22 січня 2014 р. «Про внесення змін до п. 12 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку» **скасовано** ухвалою суду від 14 травня 2014 року. Позивач звернув увагу суду на ту обставину, що оскаржувана ним постанова, незважаючи на те, що не погоджена усіма заінтересованими особами відповідно до Регламенту КМУ, не підписана Прем'єр-міністром, залишається чинною та виконується працівниками силових структур. Представник КМУ не заперечував проти вжиття заходів із забезпечення позову. Суд дійшов висновку про очевидність протиправності дій відповідача під час видання оскаржуваної постанови. Відтак суд забезпечив позов шляхом зупинення дії постанови КМУ до вирішення справи по суті. Постановою суду від 14 квітня 2014 р. у справі № 826/4300/14 (р. № 38712980) позов задоволено повністю та визнано нечинною зазначену постанову. Судом встановлено, що рішенням суду у справі № 826/910/14 (р. № 38196091) скасовано постанову КМУ № 13 від 22 січня 2014 р. «Про внесення змін до п. 12 «Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку». Дане рішення суду не оскаржувалося і набрало законної сили.

У рішенні у справі Фомін проти Молдови (Fomin v. Moldova) від 11 жовтня 2011 р. ЄСПЛ зазначено (пар. 31): «...право бути вислуханим включає не тільки можливість робити подання суду, але також і кореспондуючий обов'язок суду показати у мотивувальній частині причини, чому відповідні подання були прийняті або відхилені...»²³.

У п. 4 постанови Пленуму ВСУ від 22 грудня 2006 р. № 9 «Про практику застосування судами цивільного процесуального законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову» роз'яснено, що розглядаючи заяву про забезпечення позову, суд має з'ясувати обсяг позовних вимог, а також відповідність виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулася з такою заявою, позовним вимогам. Суд має брати до уваги інтереси не тільки позивача, а й інших осіб, права яких можуть бути порушені із застосуванням відповідних заходів забезпечення позову.

Арбітражним процесуальним кодексом Російської Федерації визначено (ст. 29), що суди розглядають справи про оскарження нормативних правових актів, які зачіпають права і законні інтереси заявника у сфері підприємницької та іншої економічної діяльності. Серед вимог до заяви про визнання НПА нечинним (ст. 193) передбачено: назва, номер, дата прийняття, джерело опублікування і інші дані про оспорюваний НПА; права і законні інтереси заявника, які порушуються цим актом (окремими положеннями); назва НПА, що має більшу юридичну силу і на відповідність якому необхідно перевірити оскаржуваний акт; вимога заявника про визнання акта нечинним; додається текст оскаржуваного НПА; подача заяви до суду не зупиняє дію оскаржуваного НПА²⁴.

КАСУ визначено особливості провадження у справах щодо оскарження НПА. У разі відкриття провадження у справі про оскарження НПА суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений (ч. 3 ст. 171). Міністерства, інші органи влади направляють для виконання НПА лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування. У разі порушення зазначених вимог НПА вважаються такими, що не набрали чинності, і не можуть бути застосовані (п. 15 Положення, затвердженого постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731): йдеться про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» оголошення про оскарження НПА та резолютивної частини постанови суду про визнання НПА незаконним.

Суди зобов'язують опублікувати оголошення про розгляд справи та відкладають розгляд справи (№ 2а-14955/09/2670; р. № 29021089). Не опублікування оголошення щодо оскарження НПА є порушенням норм процесуального права, оскільки за наслідками розгляду справи суд ухвалює рішення, що може вплинути на права, свободи чи інтереси осіб, на яких поширює дію оскаржений НПА. Дії вчиняються для того, щоб кожна заінтересована особа могла, за бажання, вступити у справу. Як зазначає суд касаційної інстанції: у матеріалах справи відсутнє судове рішення, яким би було зобов'язано відповідачів опублікувати оголошення відповідно до вимог ч. 3 4 ст. 171 КАСУ. Суд апеляційної інстанції, переглядаючи рішення суду першої інстанції, на такі обставини уваги не звернув і допустив порушення процесуального права. Невиконання відповідачем положень ч. 3 ст. 171 КАСУ унеможливило встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, що відповідно до ч. 2 ст. 227 КАСУ є підставою для скасування судових рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи на новий судовий розгляд.

Судам надаються докази публікації в офіційному періодичному виданні: справи № 2а-3962/12/2670 – (р. № 25927957); № 2а-3885/12/2670 – (р. № 25901418); № 2а-3973/12/2670 – (р. № 26774831); № 2а-3543/10/2670 – (р. № 10449974); № 2а-2388/12/2670 – (р. № 24060400). Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Оголошення про оскарження НПА було розміщено у віснику, про що надано докази, і всі заінтересовані особи могли звернутися до суду з відповідним позовом або подати заяви про залучення до участі у даній справі (№ 826/14178/13-а, р. № 34491211). Ухвали про зобов'язання відповідача розмістити оголошення про відкриття провадження у даній справі винесено не було у справі № 2-а-1049/06 – (р. № 18351792); № 2а-250/12 – (р. № 40125367), проте відповідачем опубліковано проект оскаржуваного рішення у газеті «Місто» 30 вересня 2011 р. № 18 – офіційному друкованому ЗМІ міської ради та оприлюднено на офіційному порталі міської ради). Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити НПА, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Предметом оскарження у даній адміністративній справі були НПА МВС України, ухвали про зобов'язання відповідача розмістити оголошення про відкриття провадження у даній справі не було, відповідне оголошення опубліковане не було. Суд апеляційної інстанції не звернув уваги та не дав належної оцінки тому, що накази МВС від 21 січня 2004 р. № 64 та від 26 листопада 2004 р. № 1420 були скасовані п. 5 наказу МВС від 17 липня 2006 р. № 920/12794 (№ 2-а-1049/06, р. № 18351792).

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено, що регуляторний акт – це: прийнятий уповноваженим регуляторним органом НПА, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Суди зобов'язували відповідача опублікувати оголошення стосовно регуляторних актів (рішень міської ради) у виданні, в якому ці акти були або мали бути офіційно оприлюднені, наприклад: рішення щодо справи в ЄДРСР – р. № 28583796, № 21396711, № 27095456, № 31407090, № 37626929.

Натомість, у іншій справі щодо регуляторного акта міської ради ухваленого рішення про зобов'язання відповідача опублікувати відповідне оголошення не було. Зокрема, організація роботодавців в сфері торгів-

лі в інтересах фізичної особи-підприємця звернулась до районного суду з позовом до міської ради про визнання незаконним та скасування рішення міської ради від 5 квітня 2012 р. № 3-753. Постановою районного суду від 25 червня 2012 р., залишеною без змін ухвалою КААС у задоволенні позову відмовлено повністю. Підставою для скасування судових рішень та направлення справи на новий розгляд слугував факт відсутності у матеріалах справи доказів з опублікованим тестом проекту оскаржуваного рішення, в якому б зазначалось, що з моменту оприлюднення проекту фізичні особи можуть надавати свої зауваження. Відповідачем опубліковано проект оскаржуваного рішення в газеті «Місто» № 18 30 вересня 2011 р. – офіційному друкованому засобі міської ради та оприлюднено на офіційному порталі міської ради в розділі «Проекти регуляторних актів», а прийняте оскаржуване рішення – у газеті «Місто» в №7 17 квітня 2012 р. та оприлюднено на офіційному порталі міської ради в розділі «нормативні акти». У рішенні КААС зазначено: колегія суддів вбачає з матеріалів справи проведення відповідачем круглих столів, оформлених протоколами № 1 від 30 вересня 2011 р., № 2 від 23 грудня 2011 р., № 3 від 16 лютого 2012 р., особа брала активну участь в обговоренні проекту регуляторного акта (2а-250/12, р. №40681959 у справі К/800/52845/14, р. № 41721177 відкрито провадження за скарою про визнання незаконним і скасування рішення). Цікаво знати результат перегляду. Положенням, затвердженим постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731, передбачено (пп. б п. 17) таку підставу для скасування державної реєстрації НПА, як судові рішення про визнання НПА неправомірним (недійсним).

Як зазначає Л. Москвич, не потребує доказу теза, що винесені суперечливі рішення не можуть відповідати закону: адже тільки одна (єдина) інтерпретація закону за однотипними фактами може бути правильною. Приймаючи різні суперечливі рішення з однотипних правових питань, суди діють не на законних підставах, підміняють закон власними ідеями й волею окремих суддів. Суперечливість судової практики не має нічого спільного (як дехто вважає) з принципами романо-германської правової традиції. Навпаки, у зв'язку з тим, що у цій правовій системі ключовою позицією посідає не судовий прецедент, а закон, однакове й послідовне його застосування усіма суддями є конче важливим²⁵.

Підтримуємо позицію вченого С. Шевчука, що тенденції розвитку континентального права в Європі в останні десятиліття свідчать про рецепцію прецедентного права, доцільність і корисність судової правотворчості, оскільки норми права для ефективного регулювання суспільних відносин обов'язково припускають певну «абстрактність», їх зміст потребує суддівської конкретизації та оцінки²⁶. Як зазначено у рішенні ЄСПЛ у справі Салов проти України, передбачуваність – центральна характеристика права. Норма права не може вважатися такою, якщо вона не сформульована з крайньою (граничною) чіткістю, щоб дозволити громадянам будувати власну поведінку відповідно до закону. Цей принцип дуже важливий, оскільки будь-яке обмеження прав можливе лише на законних підставах. Фактично це означає, що в будь-якому судовому спорі суди зобов'язані застосовувати й інтерпретувати положення законів згідно з усталеною судовою практикою²⁷.

З огляду на зазначене та різні підходи судів різних інстанцій до застосування інституту забезпечення позову і вимог щодо публікації оголошень про НПА, на нашу думку, з метою забезпечення єдності практики, доцільно внести уточнення у постанови Пленумів ВАСУ саме щодо категорії справ про оскарження НПА. Подальшим перспективним напрямом наукових досліджень може бути вивчення впливу на праводносини застосування (незастосування) інституту забезпечення позову і не опублікування інформації про оскарження НПА та з'ясування меж нормоконтролю з боку суду. Щодо з'ясування моменту набрання судовим рішенням законної сили необхідно враховувати, що рішенням Ради суддів від 26 листопада 2010 р. № 30 внесено зміни у п. 1.8 щодо забезпечення своєчасного введення до автоматизованої системи достовірних даних; п. 4.2 – вносяться відомості щодо набрання судовим рішенням законної сили. Для забезпечення принципу стабільності судової практики доцільно запровадити моніторинг якості судового рішення, розробку й використання системи оцінювання якості роботи суду. Важливим, на нашу думку, є запровадження ефективного внутрішнього експертного контролю у контексті узагальнення стану розгляду справ і оскарження рішень суду, у т.ч. можливості виправлення суддівської помилки вищими судовими інстанціями, а також активний зовнішній, зокрема громадський контроль, зокрема оцінка користувачами (учасниками) судових проваджень якості відправлення судочинства.

¹ Обговорено результати опитування громадської думки в рамках Всеукраїнської акції «Зміцнення довіри громадян до суду»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/135074/>

² Голова ВАСУ О. Нечитайло назвав основні пріоритети для адміністративних судів на 2015 рік : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/123330/>

³ Рішення Ради суддів України від 11 грудня 2014 р. № 71 «Щодо затвердження Стратегії розвитку судової влади України на 2015–2020 роки» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS23855.html

⁴ Положення про науково-консультативну раду при Верховному Суді України (ВСУ), затверджено постановою Пленуму ВСУ від 16 вересня 2011 р. № 5 (зі змінами від 23 травня 2014 р. № 6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-11>

⁵ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від № 5/2015. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

⁶ Рішення ЄСПЛ від 28 жовтня 1999 р. Брумареску проти Румунії. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2355.html

⁷ Ершов В. В. Прецеденты толкования Европейского суда по правам человека / В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2007. – № 1 (9). – С. 31.

- ⁸ Рішення ЄСПЛ від Gradinger проти Австрії. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57958#{"itemid":\["001-57958"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57958#{)
- ⁹ *Blackstone W.* Commentaries on the Law of England / W. Blackstone. – Vol. 1.
- ¹⁰ *Rawls J.* Kantian Constructivism in Moral Theory / J Rawls: The Dewey Lectures 1980, 77 J. Phil. 515, 521 (1980).
- ¹¹ *Мягченко С.* Виконання суб'єктами нормотворення судових рішень про визнання нечинними їх нормативно-правових актів / С. Мягченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/9481>
- ¹² Виконання суб'єктами нормотворення судових рішень про визнання нечинними їх нормативно-правових актів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/9481>
- ¹³ *Блажівська Н.* Процедура розгляду справ про оскарження нормативно-правових актів потребує вдосконалення / Н. Блажівська : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-10012.html>
- ¹⁴ *Рябенко Я. С.* Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Я. С. Рябенко. – Х., 2011.
- ¹⁵ Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2012. – 180 с. – С. 16.
- ¹⁶ *Батлер В.* Україна на правовій карті світу / В. Батлер // Право України. – 2013. – № 9. – С. 138–145. – С. 140.
- ¹⁷ Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, Vols. 1–16, subsequently continued as International Law Reports, Vols. 17–24.
- ¹⁸ *Рябенко Я. С.* Вказана праця.
- ¹⁹ *Горбунова Л. М.* Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. М. Горбунова ; Київський національний економічний ун-т. – К., 2005.
- ²⁰ *Мірошніченко А. М.* Правові наслідки незаконних адміністративних актів / А. М. Мірошніченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.amm.org.ua/.../Miroshnychenko_Validity_of_administrative_acts.doc
- ²¹ Коментар Цивільного кодексу України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo-ukraine.org.ua/8629>
- ²² *Тимченко І.* Проблемные вопросы обеспечения иска при обжаловании актов субъектов властных полномочий в судебном порядке / И. Тимченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.ua/article.php?id=100095953>
- ²³ Справа «Фомін проти Молдови» (заява № 36755/06) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106789#{"itemid":\["001-106789"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106789#{)
- ²⁴ Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля. № 95-ФЗ : [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/apkrf/>
- ²⁵ *Москвич Л. М.* Стабільність судової практики як стандарт функціонування системи правосуддя / Л. М. Москвич // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1 (13). – С. 28–36 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/content/visnyk/visnik2013_13.pdf – С. 28.
- ²⁶ *Шевчук С.* Щодо обов'язковості рішень Конституційного Суду України у контексті доктрини судового прецеденту [Текст] / С. Шевчук // Право України. – 2000. – № 2. – С. 45–48. – С. 46.
- ²⁷ Рішення у справі Салов проти України // Професійна юридична система МЕГА-НаУ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.4120.0> – Заголовок з екрана

Резюме

Жидецька В. В. Проблемні питання в оскарженні нормативно-правових актів.

У статті досліджуються питання передбачуваності судової практики з вирішення спорів про оскарження нормативно-правових актів та особливості застосування інституту забезпечення позову й публікацій оголошень про рішення суду у цій категорії, а також підготовлено пропозиції для удосконалення законодавства з метою покращення провадження в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: акт нормативно-правовий, забезпечення позову, оприлюднення, оскарження, провадження, суд.

Резюме

Жидецкая В. В. Проблемные вопросы в обжаловании нормативно-правовых актов.

В статье исследуются вопросы предсказуемости судебной практики по разрешению споров об обжаловании нормативно-правовых актов и особенностях применения института обеспечения иска и публикаций объявлений о решении суда в этой категории, а также подготовлены предложения по совершенствованию законодательства с целью улучшения производства в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: акт нормативно-правовой, обеспечение иска, обнародование, обжалование, производство, суд.

Summary

Zhydetska V. Problematic issues in the appeal of legal acts.

The article deals with the issue of predictability of judicial practice of resolving disputes on appeal against legal acts and features of the institute to secure the claim and publications announcements about the court in this category, and prepared proposals to improve legislation to improve the proceedings in the administrative proceedings.

Key words: legal act, the claim, publication, appeal proceedings, the court.

В. Ф. КОРШУН

*Віталій Федорович Коршун, начальник відділу
Юридичного департаменту Національного банку
України*

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ДО ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

Розбудова української державності за нинішніх умов вимагає розв'язання низки найважливіших державотворчих завдань, у тому числі й вирішення питань територіального устрою і проблем територіальної організації державної влади.

Визначальним для організації та функціонування конституційної системи України є територіальний устрій, основоположні аспекти якого належать до конституційно-правових інститутів. Поряд з іншими суспільно-політичними проблемами потребує негайного наукового дослідження і проблематика територіального устрою України, пошук оптимальної моделі територіального устрою.

Ступінь наукової розробленості в галузі конституційного права проблеми територіального устрою, в тому числі інституту адміністративно-територіального устрою як складової частини, потребує низки наукових досліджень, і не є другорядною.

Розбудова та розвиток правової системи має врахувати історичні традиції. Кожна країна має власний досвід у побудові і реформуванні інституту адміністративно-територіального устрою, що визначається, зокрема і його місцем у загальній управлінській системі держави (унітарна чи федеративна держава), розподілом завдань між державою, регіональними та місцевими органами влади, економічною ситуацією, історичною спадщиною тощо. Історичний досвід відіграє важливу роль у пошуку власних форм суспільного устрою на підставі зарубіжних зразків суспільного життя та розробки концепції розвитку системи адміністративно-територіального устрою.

Державна територія України має визначальне значення для управління людьми, територіями, вирішення політичних, соціально-економічних питань, визначення форми територіального устрою держави, її адміністративно-територіальної системи, встановлення взаємовідносин центру з місцями тощо.

Адміністративно-територіальний устрій є історично зумовленим явищем, витоки якого сягають часів зародження державної організації суспільства. Зародки інституту були зумовлені економічними і політичними чинниками, мали як суто економічну основу і матеріальну базу, так і суто управлінське підґрунтя.

Аналіз адміністративно-територіального устрою України свідчить про те, що вони склалися під впливом тієї системи управління інших держав, в які входила частина території України, і збереглися під впливом тих суб'єктів, чий відповідні традиції українського народу, передусім політичні інтереси, були домінуючими серед інших соціальних груп.

Дослідження деяких процесів у сфері адміністративно-територіального устрою може бути цінним, зважаючи на необхідність реформування системи адміністративно-територіального устрою, враховуючи, що нинішні процеси трансформації суспільства і держави аналогічні тим, що відбувалися після 1917 року. У контексті дослідження історичної еволюції системи адміністративно-територіального устрою України можна дійти висновку, що результатом завоювання політичною силою – більшовиками – з прямим використанням військової сили було створення централізованої системи адміністративного управління територіями та здійснення адміністративно-територіального поділу Української держави, який враховував територію розмежування українського народу з іншими сусідніми народами.

Проблема територіальної організації державної влади з нагальним завданням забезпечення реалізації засад єдності та цілісності державної території в Україні вимагає обґрунтування як доцільності конституційно-правової модернізації держави, так і вдосконалення існуючої моделі форми державного та територіального устрою з необхідною оптимізацією адміністративно-територіального устрою, а також оптимізацію статусу його суб'єктів, включаючи й розподіл компетенції, повноважень і взаємодію муніципальної та державної влад як форм здійснення публічної влади, між органами влади та між органами місцевого самоврядування.

Здійснення демократичних перетворень в Україні потребує урахування сучасних тенденцій у змінах конституційних положень у відносинах центральних органів державної влади з автономними утвореннями і ґрунтовного дослідження проблем децентралізації державної влади, функціонування територіальних утворень – адміністративно-територіальних одиниць.

Сучасна державна політика у сфері територіальної організації влади України та вдосконалення адміністративно-територіального устрою не містить наявного наукового обґрунтування адміністративно-терито-