

УДК 342.9.03(094)

Я. С. Рябченко, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»

Забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів

Під час прийняття рішень органами виконавчої влади забезпечення законності регламентується значною кількістю законодавчих та підзаконних актів, визначальне місце серед яких займає Конституція України. Так, Основним Законом нашої країни передбачено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією й законами України. Іншими словами, всі органи державної влади у своїй діяльності мають спиратися на санкціоновані державою норми. Відзначимо, що останні не тільки самі діють відповідно до законів, а й виконують, так би мовити, зворотню функцію — забезпечують додержання законності як окремими громадянами, так і різними організаціями, установами тощо.

У юридичній літературі поняття «законність» має багатоаспектний характер та визначається, як суворе й неухильне додержання та виконання законів усіма органами держави, установами й громадськими організаціями, посадовими осо-

бами і громадянами¹; режим неухильного виконання законів і заснованих на них правових актів, за допомогою чого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві й державі²; принцип права, що виражає демократичний режим суспільства і складається із сукупності вимог суворого й неухильного дотримання всіма суб'єктами законів і заснованих на них підзаконних актів³; матеріально зумовлений режим діяльності (поведінки) суб'єктів права, що характеризується правовою єдністю й полягає в належній реалізації останніми положень правових законів у всіх без винятку сферах суспільних відносин⁴; обумовлене закономірностями суспільного розвитку комплексне соціально-правове явище, що складається з трьох взаємозв'язаних складників — принципу, методу й режиму існування держави і полягає в розумінні й суворому та неухильному виконанні всіма суб'єктами правовідносин вимог законодавчих актів, які повинні відповідати принципу справедливості права в процесі як правотворчості так і правореалізації⁵. Спираючись на наведені дефініції цього терміна, науковці сформулювали два основних підходи до визначення природи цього терміна. Перший слід пов'язувати з функціонуванням законності як системи нормативних вимог до побудови системи правового регулювання в державі і відповідно реалізації правотворчої діяльності (це нормотворчий аспект). Другий підхід передбачає усвідомлення законності з точки зору її потенціалу для забезпечення правопорядку в суспільстві (це аспект, пов'язаний з реалізацією права). Саме в останньому значенні законність виступає режимом (станом) діяльності всіх без винятку державних органів, громадських об'єднань, політичних

¹ Общая теория государства и права: учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Юрист, 1994. — С. 180.

² Колпаков В. А. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — С. 43.

³ Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Старий світ, 2003. — С. 226.

⁴ Алексеев С. С. Общая теория права : учебник [в 2 т.] / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1981. — Т. 1 — С. 220-237.

⁵ Самохвалов В. В. Законність: основні аспекти та сфери прояву / В. В. Самохвалов // Держава і право. — 2001. — № 11. — С. 44 — 50.

партій, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, окремих громадян, за якого необхідно точно й неухильно дотримуватися положень чинних законів України¹.

Не менш важливим у даній статті є дослідження форм забезпечення законності, які безпосередньо стосуються оскарження нормативно-правових актів. Різницю між охороною і забезпеченням законності досить чітко встановила М.Н. Марченко. На її переконання охорона (захист) законності пов'язана з її порушенням, а забезпечення — з профілактикою таких порушень та її зміцненням². Для впровадження законності у нашій державі необхідно використовувати способи її забезпечення. Під забезпеченням законності, як показують останні наукові дослідження, мається на увазі діяльність відповідних державних формувань, спрямовану на недопущення порушень у діяльності органів державної влади, їх посадових осіб, додержання вимог і приписів, закріплених у чинних законах і підзаконних актах, якими вони користуються у своїй повсякденній роботі; виховання працівників апарату управління шляхом суворого дотримання законності й державної дисципліни; своєчасне й оперативне виявлення, припинення й поновлення порушених прав, забезпечення законних інтересів громадян і громадських організацій; установлення причин та умов, що сприяють порушенню законності; притягнення до відповідальності винних у порушенні законності й дисципліни; розробку і прийняття заходів, спрямованих на усунення причин та умов порушення законності й дисципліни; створення умов невідворотності відповідальності у випадках їх порушення³.

¹ Осауленко О. Зміцнення законності у правозастосовному процесі / Осауленко О., Панько О. // Право України. — 2004. — № 12. — С. 61–68.

² Теория государства и права : курс лекций / ред. М. Н. Марченко. — М. : Зерцало, Теис, 1999. — С. 284.

³ Алексеев С. С. Общая теория права : учебник [в 2 т.] / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1981. — Т. 1 — С. 605; Гаращук В. М. Деякі питання характеристики забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні / Гаращук В. М. // Пробл. законності. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — С. 37–40.

У державному управлінні законність, з погляду В.М. Гаращука, забезпечується різними способами, основними з яких є контроль, нагляд і звернення громадян¹. Ми приєднуємося до думки науковця і вважаємо, що такі способи активно діють під час оскарження нормативно-правових актів.

Окреслюючи такий спосіб забезпечення законності, як звернення громадян, слід сказати, що під ним правознавець визнає особливий спосіб забезпечення законності, що полягає у тому, що ініціатором перевірок у цьому разі виступають не державні утворення і навіть не громадські об'єднання, а окремі фізичні особи, а також самі громадяни, не маючи адміністративно-владних повноважень, ніяких перевірок або інших контрольних дій не здійснюють². Відповідно до ст. 40 Конституції України та Закону України «Про звернення громадян» усі мають право направляти звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, а також громадяни, не позбавлені права звернення до суду. Треба зазначити, що під час оскарження нормативно-правових актів законність забезпечується через звернення у випадках, коли особа подає апеляційну чи касаційну скаргу, в якій фактично просить усунути порушення, що вплинули на постановлене у справі рішення. Зауважимо, що Кодексом адміністративного судочинства України урегульовано звернення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, до суду, і такі особи мають право оскаржити в апеляційному або касаційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково. Разом з тим у справах з оскарження нормативно-правових актів є виняток: відповідно до ч. 6 ст. 171 та ч. 3 ст. 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України, якщо оголошення про відкриття провадження у справі опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідо-

¹ Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: [монографія] / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – С. 6.

² Там само. – С. 121.

млені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду. Іншими словами, не підлягають перегляду рішення, ухвалені Вищим адміністративним судом України за результатами розгляду скарг на акти Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

У контексті статті, треба зупинити увагу на дослідженні контролю як способу забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів. Підтримуючи думку В.М. Гаращука, слід зазначити, що контроль — це явище соціальне, неоднозначне, що тлумачиться як сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів з притягнення до правової відповідальності винних осіб¹.

Контроль у державному управлінні можна класифікувати за органами, які його здійснюють, тобто контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян. Забезпечення законності за допомогою судового контролю під час оскарження нормативно-правових актів здійснюється у двох напрямках: за видом суду та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В Україні судочинство здійснюють Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, у тому числі спеціалізовані суди, які здійснюють відповідно і контрольні функції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. У свою чергу,

¹ Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: [монографія] / В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — С. 54.

апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їх територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. А Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Щодо Верховного Суду України, то він переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. Виходячи з вищевикладеного, можна сказати, що контроль проявляється у можливості перегляду рішень кожної ланки судової системи, тобто контроль за діяльністю місцевих загальних судів як адміністративних та окружних адміністративних судів здійснює апеляційний суд (перегляд рішень в апеляційному порядку), потім касаційний суд (перегляд рішень у касаційному порядку), і насамкінець, Верховний Суд України (перегляд рішень після їх перегляду в касаційному порядку).

При розгляді справ з оскарження нормативно-правових актів суди здійснюють пряму форму втручання, тобто суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, якщо судові рішення ухвалені не на його користь, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За результатами розгляду звіту або в разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу відповідно до ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат. Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати постанову суду і подати звіт про її виконання. У свою чергу, особа-позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи

бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень — відповідачем на виконання такої постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду. Однак у зазначеній вище нормі не йдеться про те, що означає зобов'язання суб'єкта владних повноважень, де воно повинно міститися — у тексті постанови або ухвали (у вигляді окремого процесуального документа, або в ухвалі, яка заноситься до журналу судового засідання), чи в резолютивній частині постанови суду. Таке не передбачене звітування суб'єкта владних повноважень вважаємо недоліком Кодексу адміністративного судочинства України.

З огляду на викладені міркування можна констатувати, що через контроль забезпечується законність, насамперед на стадії виконання рішення у справі, коли суд має спостерігати за реалізацією ухваленого ним рішення. Спираючись на викладене, можемо пропонувати доповнити Кодекс адміністративного судочинства України положенням, відповідно до якого резолютивна частина рішення у справі з оскарження нормативно-правового акта має обов'язково вміщувати вказівку про надання суду відповідачем звіту щодо виконання ухваленого не на його користь рішення.

Стосовно нагляду як способу забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів, слід зазначити, що В.М. Гаращук, наприклад, розглядає його як юридичний аналіз стану справ з додержання законності й дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних даних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина¹.

Прокурор під час здійснення представницької діяльності може за фактами порушення суб'єктами владних повноважень прав, свобод та інтересів громадянина, який неспроможний з тих чи інших причин самотійно захистити чи реалізувати процесуальні повноваження, і коли відновлення цих прав не було досягнуто заходами винесення протесту має застосовувати необ-

¹ Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: [монографія] / В.М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — С. 54.

хідні дії для оскарження відповідного рішення до адміністративного суду і брати участь у розгляді такої категорії справ. Аналіз матеріалів практики показав, що з 50 вивчених нами справ з оскарження нормативно-правових актів лише одна справа (№ 10-375) була за позовом Генеральної прокуратури України до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, третя особа — Українська асоціація інвестиційного бізнесу про скасування п. 3 розд. IV Положення про склад та структуру активів інституту спільного інвестування, затвердженого рішенням ДКЦПФР від 11 січня 2002 р. №12¹, а у справі № 3-177 за позовом Міжрегіональної академії управління персоналом до Міністерства освіти та науки України про скасування наказу та зобов'язання вчинити дії була залучена прокуратура м. Києва як третя особа².

Особливістю позовних заяв, які подаються прокурором до адміністративного суду в інтересах захисту прав громадянина, є те, що в них, на відміну від звернень інших повноважних ініціаторів судового процесу (тобто позивачів у матеріальному розумінні) має міститися також обґрунтування обставин: чому відповідний громадянин сам не може звернутися до адміністративного суду. Неспроможність самостійного захисту таким громадянином своїх прав чи реалізації повноважень може бути підтверджена прокурором шляхом приєднання до позовної заяви відповідних письмових доказів (медичного висновку про стан здоров'я заінтересованої особи, що виключає її можливість звернення до суду; копії свідоцтва про народження, пенсійного посвідчення, рішення суду про визнання особи недієздатною чи обмеженою у дієздатності тощо)³.

Представниками науки адміністративного права зроблені перші спроби охопити теоретичним розумінням положення

¹ Постанова окружного адміністративного суду м. Києва від 18.07.2008 р., № 542572 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

² Постанова окружного адміністративного суду м. Києва від 13.12.2007 р., № 642572 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

³ Луспенник Д. Роль суду в диспозитивному процесі / Луспенник Д. // Юстиціан. — 2004. — № 6. — С. 7, 8.

адміністративного процесуального судового провадження з приводу того, що позивач може просити від адміністративного суду, подаючи адміністративний позов¹. У цілому відповідні узагальнення можуть використовуватися і під час підготовки адміністративного позову в інтересах громадянина прокурором. Зокрема, захищаючи в адміністративному судовому процесі інтереси громадянина у передбачених законом випадках, прокурор може формулювати в резолютивній частині адміністративного позову такі позовні вимоги: 1) скасувати або визнати не чинним рішення відповідача — суб'єкта владних повноважень повністю або окремі його положення; 2) зобов'язати відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії; 3) зобов'язати відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнути з відповідача кошти для відшкодування шкоди, завданої його незаконними рішенням, дією чи бездіяльністю; 5) виконати зупинену чи не вчинену дію тощо. Отже, нагляд як спосіб забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів реалізується через участь у даному провадженні як представника прокурора, який, на відміну від осіб, уповноважених на представництво в адміністративному процесі, вправі здійснювати закріплені повноваження на будь-якій стадії досліджуваного провадження.

До зазначених вище способів забезпечення законності під час оскарження нормативно-правових актів слід віднести також заходи процесуального примусу, тобто процесуальні дії, що застосовуються судом до осіб, які порушують встановлені у суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 268 КАСУ). Заходи процесуального примусу застосовуються судом негайно після вчинення порушення шляхом постановлення ухвали. До заходів процесуального примусу відносять: попередження; видалення із залу судового засідання; тимчасове вилучення доказів для дослідження судом; привід. До учасників справ з оскарження нормативно-

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін. — К. : Старий світ. — 2006. — С. 81-84.

правових актів та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень головуючого застосовується попередження, а в разі повторного вчинення таких дій — видалення із залу судового засідання. Якщо зазначені дії вчиняє перекладач, то суд оголошує перерву і надає час для заміни перекладача. Якщо торкатися такого заходу процесуального примусу, як тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, то у разі неподання без поважних причин письмових чи речових доказів, витребуваних судом, та неповідомлення причин їх неподання суд може постановити ухвалу про тимчасове вилучення цих доказів для дослідження судом. Зазначена ухвала надсилається державному виконавцю для виконання. Також слід звернути увагу і на привід, оскільки до належно викликаної особи, особисту участь якої визнано судом обов'язковою, та до свідка, які без поважних причин не прибули в судове засідання або не повідомили причини неприбуття, може бути застосовано привід до суду через органи внутрішніх справ з відшкодуванням у дохід держави витрат на його здійснення, про що суд постановляє окрему ухвалу, яка передається для виконання до органу внутрішніх справ.

З огляду на вищевикладені міркування можемо до способів, реалізація яких дозволяє забезпечити дотримання закону під час оскарження нормативно-правових актів, віднести звернення, контроль та нагляд. Кожен із зазначених способів відіграє певну роль у забезпеченні законності під час оскарження зазначених вище актів, але на особливу увагу заслуговує контроль. Адже саме через контроль забезпечується реалізація рішення, ухваленого судом у справі з оскарження нормативно-правового акта. Не на меншу увагу заслуговують заходи процесуального примусу, які можуть виступати способами забезпечення законності, особливо ті, що стосуються перекладача як учасника справ з оскарження нормативно-правових актів, який у разі повторного порушення порядку під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень головуючого може бути взагалі замінений.

Я. С. Рябченко

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ВО ВРЕМЯ ОБЖАЛОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Статья посвящена исследованию способов обеспечения законности во время обжалования нормативно-правовых актов. Следует отметить, что понятие «законность» имеет 2 основные подхода к определению природы этого термина. Установлено, что для данной категории дел характерны следующие способы обеспечения законности: обращение, контроль, надзор. Проанализированы проблемы, которые возникают во время использования такого способа как контроль.

Ключевые слова: законность, способы обеспечения, обжалование, нормативно-правовой акт, обращение, контроль, надзор, мероприятия процессуального принуждения.

Ya. S. Ryabchenko

PROVIDING OF LEGALITY DURING THE APPEAL OF NORMATIVE ACTS

Article is devoted research of methods of providing of legality during the appeal of normative acts. It should be noted that a concept «legality» has 2 basic going near the decision of nature of this term. It is set that for this category of case the characteristic followings methods of providing of legality: appeal, control, supervision. Problems which arise up during the use such are analysed.

Keywords: legality, methods of providing, appeal by defendant, normative act, appeal, control, supervision, measures of judicial compulsion.