
О. І. Прищепя, здобувач кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Оскарження правових актів як важлива гарантія забезпечення законності актів органів виконавчої влади

Сучасна демократична держава, в якій принципи верховенства права і законності — не просто декларація, а реальна, обов'язкова умова існування суспільства, не може функціонувати без дієвого механізму додержання режиму законності. Зміст принципу законності відтворений у ст. 19 Конституції України, якою закріплено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Принцип законності набуває найвищого значення у правотворчій діяльності органів виконавчої влади, оскільки покликаний гарантувати легітимність такої важливої, багатопланової та масштабної роботи, як утворення розгалуженої системи підзаконних актів. Не викликає сумніву той факт, що у повсякденній роботі всієї сукупності органів виконавчої влади створюється значна кількість підзаконних правових актів. І одним з найважливіших завдань держави є забезпечення додержання принципу законнос-

ті в процесі цієї діяльності, що передбачає неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до них інших правових актів вищої юридичної сили органами, що у свою чергу самі приймають правові акти. Крім того, враховуючи значущість завдань, покладених на систему органів виконавчої влади, необхідним є забезпечення високого рівня ефективності їх правотворчої діяльності. Таким чином, дослідження і вдосконалення процедур видання й оскарження правових актів органів виконавчої влади покликане допомогти вирішити інше важливе завдання – зміцнення режиму законності в державі.

Розв'язанню вказаної проблематики присвячені праці таких учених, як О. О. Бек, С. Кальченко, А. Євстигнєєв, О. М. Овчеренко, М. Смокович, Н. Янюк та ін. Ними досліджувалися окремі аспекти оскарження правових актів органів виконавчої влади в адміністративних судах, розглядалися стадії відповідного провадження, аналізувався правовий статус учасників процесу тощо. Водночас, на нашу думку, оскарження правових актів органів виконавчої влади в адміністративних судах має розглядатися в сукупності з іншими способами забезпечення законності у цій сфері.

Основним завданням статті є аналіз способів забезпечення законності в нормотворчій діяльності органів виконавчої влади та формування пропозицій щодо їх удосконалення.

Аналіз нормотворчої діяльності органів виконавчої влади вказує на непоодинокі випадки видання правових актів з порушенням як процедури їх прийняття, так і вимог законності в цілому. З огляду на вказане потребує подальшого удосконалення механізм забезпечення законності як правотворчої діяльності органів виконавчої влади, певної процедури, так і власне самих правових актів, що ними видаються. Такий механізм складається із сукупності гарантій, покликаних властивими їм різноманітними методами забезпечувати законність.

У науковій літературі гарантії забезпечення законності прийнято поділяти на загальні та спеціальні. До загальних гарантій належать: політичні, економічні та ідеологічні умови суспільного життя. До спеціальних гарантій прийнято відносити:

1) стан законодавства, його стабільність і відповідність розвиткові відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки;

- 2) рівень діяльності з попередження і припинення правопорушень, зокрема заходів юридичної відповідальності;
- 3) доступність і якість правосуддя;
- 4) ефективність контролю за реалізацією правових актів¹.

Важко переоцінити значення будь-якої з вищевказаних гарантій забезпечення законності в процесі правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Тим більше, що всі вони разом впливають на стан законності. На нашу думку, лише приділення державою належної уваги всім без винятку гарантіям забезпечення законності здатне відкрити умови для створення якісної та ефективної системи підзаконних актів.

Слід зазначити, що повноваженнями в цій сфері наділено обмежене коло суб'єктів. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що контрольними повноваженнями щодо нормативно-правових актів органів виконавчої влади наділені: Конституційний Суд України; адміністративні суди України; органи прокуратури.

Правові акти органів виконавчої влади можуть бути оскаржені і до вищестоящего органу, тобто в адміністративному порядку. Як слушно зауважила Н. Янюк, Конституція України 1966 року заклала основу створення цілісного механізму захисту порушених прав громадян, визначивши два основних засоби – адміністративний і судовий. Однак, попри позитиви існування інституту адміністративного оскарження, світ давно збагнув, що пріоритетним способом захисту все ж є судовий. Як правило, населення має більшу довіру до судової влади, яка є відокремленою і незалежною від управлінського механізму².

Прокуратура, яка відповідно до повноважень, закріплених у ст. 19 Закону України «Про прокуратуру»³ здійснює нагляд за відповідністю актів, які видаються всіма органами, підприємства-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 347–348.

² Янюк Н. Спірні питання щодо забезпечення позову при оскарженні нормативно-правових актів / Н. Янюк // Вісн. Вищ. адм. суду України. – 2009. – № 1. – С. 60–63.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

ми, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам.

Згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 20 вказаного закону при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення. При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право опротестувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб.

Пунктом 6 ч. 2 ст. 20 Закону «Про прокуратуру» передбачено, що органи прокуратури мають право звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Зазначеними нормами, на наш погляд, закладено надійне підґрунтя для здійснення прокуратурою ефективного нагляду за законністю правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Прокуратура не лише наділена повноваженнями щодо винесення власних актів реагування на незаконні правові акти, а й має право звертатися до суду, захищаючи права і законні інтереси громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб, порушені незаконними правовими актами.

Розгляд інституту судового оскарження правових актів органів виконавчої влади доцільно, на нашу думку, розпочати з питання компетенції окремих судів щодо розгляду заяв із оскарження правових актів органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 147 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших

правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. До повноважень Конституційного Суду України згідно зі ст. 150 Конституції України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України;

актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України¹.

Конституційний Суд України відповідно до ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України. До повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Виникає питання, а чи розглядаються Конституційним Судом України справи щодо конституційності індивідуально-правових актів. Відповідно до ч. 2 ст. 147 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. У даній нормі, як і в Законі України «Про Конституційний Суд України»², не вказано, що юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на індивідуально-правові акти. Отже, логічним є припущення, що Конституційний Суд України має розглядати справи щодо конституційності індивідуально-правових актів, у тому числі Кабінету Міністрів України.

Однак аналіз окремих рішень Конституційного Суду України свідчить про неоднозначність підходу до питання визначення підвідомчості справ указаному органу. Так, Рішенням Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 р. № 9-рп/2008 у справі

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Там само. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

№ 1-10/2008 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про склад Ради національної безпеки і оборони України»¹ встановлено, що Укази Президента України № 864², № 865³ та № 1013⁴ є правовими актами ненормативного характеру (індивідуальної дії). Ці Укази стосувалися окремих фізичних осіб, були розраховані на персональне (індивідуальне) застосування і після їх реалізації вичерпали свою дію.

Такий висновок ґрунтується на правовій позиції Конституційного Суду України щодо ненормативності правових актів, яка полягає в тому, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. У зв'язку з вичерпанням своєї дії зазначені Укази не можуть бути об'єктом конституційного контролю. Отже, питання щодо їх конституційності не належать до повноважень Конституційного Суду України.

У той же час слід враховувати, що згідно з п. 15 ст. 106 Конституції України⁵ Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 33. – Ст. 1103.

² Про звільнення В. Горбуліна від тимчасового виконання обов'язків Секретаря Ради національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 10.10.2006 р. № 864/2006 // Ліга: Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдж. прав. інформації. – [Електрон. прогр.]. – Версія 7.9.1. – К., 2007. – Заголовок з вказівок для користувачів. – Щоден. оновлення.

³ Про призначення В. Гайдука Секретарем Ради національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 10.10.2006 р. № 865/2006 // Ліга: Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдж. прав. інформації. – [Електрон. прогр.]. – Версія 7.9.1. – К., 2007. – Заголовок з вказівок для користувачів. – Щоден. оновлення.

⁴ Про призначення І. Дріжчаного заступником секретаря Ради національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 30.11.2006 р. № 1013/2006 // Ліга: Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдж. прав. інформації. – [Електрон. прогр.]. – Версія 7.9.1. – К., 2007. – Заголовок з вказівок для користувачів. – Щоден. оновлення.

⁵ Голос України. – 1996. – 13 лип. (№ 128).

їх конституційності. Указана норма також не містить будь-яких обмежень щодо можливості оскарження до Конституційного Суду України актів індивідуального характеру.

Частина 5 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹ визначає, що зупинення дії акта Кабінету Міністрів України Президентом України на підставі п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України має наслідком зупинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання зупиненого акта Кабінету Міністрів України, здійснення повноважень, визначених цим актом. Знову ж таки йдеться не про нормативно-правові акти, а про акти, тобто правові акти як нормативного, так і індивідуального характеру.

Отже, є цілком можливою ситуація, за якою оскарження Президентом України акта Кабінету Міністрів України індивідуального характеру буде здійснено до моменту виконання такого акта (вичерпання таким актом своєї дії), що зупинить його дію на строк до винесення Конституційним Судом відповідного рішення (ухвали).

Таким чином, можна зробити висновок, що підставою припинення конституційного провадження щодо індивідуально-правового акта з причин невідомості Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях, відповідно до п. 3 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України може бути лише факт вичерпання актом, що є предметом конституційного провадження, своєї дії, а не його належність до ненормативних актів.

На наш погляд, конституційність ненормативних актів може і повинна бути предметом розгляду Конституційного Суду України, але за умови невичерпання їх сили на момент порушення конституційного провадження.

Аналіз чинного законодавства дає змогу зробити висновок, що, відіграючи значну роль у системі гарантій додержання законності у сфері правотворчої діяльності, Конституційний Суд є специфічним органом, процедура оскарження правових актів органів виконавчої влади у якому є значно обмеженою як за суб'єктом так і за предметом складом.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

Процедура оскарження правових актів в адміністративних судах встановлена нормами Кодексу адміністративного судочинства¹. Так, стаття 171 КАСУ визначає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. Хоча аналіз змісту вказаної статті дає можливість дійти висновку, що норми, які в ній містяться, можна поширювати і на процедуру оскарження правових актів індивідуального характеру. Так, пункт 1 ч. 1 ст. 171 визначає, що правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Таким чином, п. 1 ч. 1 ст. 171 КАСУ, визначаючи предмет провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, включає до нього і акти індивідуального характеру, до яких за загальним правилом належать розпорядження Президента України і Кабінету Міністрів України.

Свого часу окремі вчені висловлювали думку про можливе виникнення на практиці труднощів у визначенні того, чи оскаржуваний акт є нормативно-правовим або індивідуально-правовим². Як зазначили у своєму дослідженні М. Смокович та С. Кальченко, постанова Кабінету Міністрів України щодо питань оплати праці певної категорії державних службовців є нормативно-правовим актом, водночас постанова Кабінету Міністрів України про присвоєння рангу державного службовця або про призначення заступником міністра є правовим актом індивідуальної дії³. Простежується й зворотна ситуація, коли розпорядження Кабінету Міністрів України, що за загальним правилом належать до індивідуально-правових актів, мають нормативний характер⁴.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.

² Євстигнєєв А. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за Кодексом адміністративного судочинства України / А. Євстигнєєв // Юрид. журн. – 2006. – № 12 (54). – С. 31–33.

³ Смокович М. Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / М. Смокович, С. Кальченко // Вісн. Вищ. адм. суду України. – 2008. – № 2. – С. 16–36.

⁴ Див., наприклад: Про проведення перевірок на продовольчих, непродовольчих та змішаних ринках : Розпорядження Кабміну України від 27 січ. 2010 р. № 151-р Ліга-ЗАКОН KR100151.LHT.

На нашу думку, ст. 171 КАСУ необхідно доповнити ч. 13 такого змісту: «Правила цієї статті поширюються винятково на розгляд адміністративних справ щодо оскарження нормативно-правових актів. Розгляд адміністративних справ щодо оскарження правових актів індивідуального характеру здійснюється згідно з іншими нормами цього Кодексу».

Частина 2 ст. 171 КАС передбачає, що право оскаржити нормативно-правовий акт у суді мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, що є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Як зазначили М. Смокович і С. Кальченко, з формулювання цієї норми, а також з урахування ознак загального характеру положень нормативно-правового акта можна дійти таких висновків:

– перелік можливих позивачів у цій категорії справ не є вичерпним;

– звернутись із адміністративним позовом щодо НПА можуть ті суб'єкти, прав та обов'язків яких цей акт стосується при пред'явленні позову, а також ті особи, прав та обов'язків яких відповідний акт стосуватиметься у подальшому (наприклад, у разі набрання чинності відповідним правовим актом у певний строк);

– з урахуванням положень ч. 1 ст. 2, п. 8 ч. 1 ст. 3, п. 1 ч. 1 ст. 17, ч. 2 ст. 50 та ч. 1 ст. 104 КАС позивачами у цій категорії спорів можуть бути як фізичні особи, які набули адміністративної процесуальної правосуб'єктності (ст. 48 КАСУ), так і юридичні особи¹.

У статті 99 КАСУ закріплено, що громадянам України для звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів встановлюється річний строк, який, якщо не встановлено інше, бере відлік із дня, коли суб'єкт мусить дізнатися або дізнався про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Слід зазначити, що для провадження з оскарження НПА будь-яких особливостей щодо обрахування вищевказаного строку не встановлено, хоча специфіка цієї категорії справ, на нашу думку, з урахуванням положень ч. 2 ст. 171 КАСУ, викликає необхідність спеціального регулювання зазначеного питання.

¹ Смокович М. Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / М. Смокович, С. Кальченко // Вісн. Вищ. адм. суду України. – 2008. – № 2. – С. 16–36.

Проблема полягає в тому, що НПА поширюють свою дію та створюють права й обов'язки для невизначеного кола осіб як станом на момент набуття ним чинності, так і на майбутнє. Якщо особа станом на день прийняття акта і протягом року після цього не була суб'єктом, щодо якого акт застосовано, а також не відносилася до учасників правовідносин, що регулюються цим актом, то у разі звернення до суду в подальшому, ця особа буде визнана такою, що пропустила строк, встановлений ст. 99 КАСУ, що, в свою чергу, є підставою для відмови у задоволенні позову згідно з ч. 1. ст. 100 КАСУ.

Водночас, момент, коли на конкретну особу почне поширювати свою дію конкретний нормативно-правовий акт або коли особа стане учасником правовідносин, що регулюються вказаним актом, може розпочатися значно пізніше, ніж сплине один рік з моменту прийняття такого акта (наприклад, особа набуде статусу інваліда, суб'єкта підприємницької діяльності, отримає права на управління транспортним засобом тощо). Зазначена ситуація призводить до відмови в задоволенні позовних вимог у зв'язку з пропуском позовної давності згідно зі ст. 100 КАС України.

Можливим виходом із зазначеної ситуації могло б бути застосування положень ч. 2. ст. 100 КАСУ, відповідно до якої, якщо суд визнає причину пропущення строку звернення до суду поважною, адміністративна справа розглядається і вирішується в порядку, встановленому цим Кодексом. Однак аналіз практики вирішення спорів адміністративними судами вказує на однозначність позиції суду, згідно з якою коли йдеться про оскарження нормативно-правового акта, то строк починається з дня опублікування акта, незважаючи на те, що особа, на яку поширює дію цей акт, фактично ознайомила з ним значно пізніше. Це пояснюється тим, що особа мала реальну можливість (повинна була) дізнатися про цей акт у день його опублікування, якщо таке опублікування було зроблено у встановленому порядку.

У судових рішеннях судді посилаються саме на факт офіційного оприлюднення оскаржуваного НПА і відповідно на обізнаність позивачів з їх існуванням, що свідчить про відсутність підстав для поновлення пропущеного строку. На нашу думку, з метою підвищення рівня захисту порушених правовими актами прав

суб'єктів було б доцільно на підставі ч. 2 ст. 100 КАСУ поновлювати строки на подання позову, у випадках коли заінтересована особа хоча й мала можливість ознайомитися з оскаржуваним нормативно-правовим актом у день його оприлюднення, але набула відповідного статусу пізніше. Адже нині склалася ситуація, коли суб'єкт, хоча і розуміє незаконність прийнятого правового акта не може його оскаржити в адміністративному суді до моменту, поки вказаний акт до неї не буде застосовано, або поки вона не стане суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Вважаємо, що така позиція законодавця, закріплена ст. 99 та ч. 2 ст. 171 КАСУ, порушує норму Конституції, закріплену ч. 2 ст. 55 Конституції України, відповідно до якої кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб¹.

Викладене дає змогу дійти таких висновків:

– в Україні існує достатньо дієва і розвинута система оскарження правових актів органів виконавчої влади. Повноваженнями в цій сфері наділено: Конституційний Суд України; адміністративні суди України; органи прокуратури. Крім того, правові акти органів виконавчої влади можуть бути оскаржені і до вищестоящого органу, тобто в адміністративному порядку, що, на нашу думку, є менш дієвим;

– відіграючи значну роль у системі гарантій додержання законності у сфері правотворчої діяльності, Конституційний Суд є специфічним органом, процедура оскарження правових актів органів виконавчої влади у якому є значно обмеженою як за суб'єктним, так і за предметним складом;

– існує нагальна потреба в удосконаленні норм Кодексу адміністративного судочинства України в частині, що регулює особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, а також встановлює порядок обчислення строків звернення до адміністративного суду із заявою про оскарження нормативно-правового акта.

¹ Голос України. – 1996. – 13 лип. (№ 128).