



Особливості порушення та розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів

Ярослава РЯБЧЕНКО,
аспірантка кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого

Досліджується природа особливостей оскарження нормативно-правових актів. Встановлено, що для даної категорії справ характерні події особливостей на дві групи: процесуальні та непроцесуальні. До першої групи належать підсудність справ щодо оскарження нормативно-правових актів, необмеженість строків звернення, неможливість укладення мирової угоди, можливість винесення рішення у справі за відсутності належно повідомлених осіб, забезпечення позову; до другої — зменшення строків розгляду, збільшення складу суду, обов'язок доведення правомірності нормативно-правового акту. Проаналізовано проблеми забезпечення позову та укладення мирової угоди між сторонами під час оскарження нормативно-правових актів. Заслугує на увагу висвітлення особливостей, характерних для оскарження адміністративних актів у Німеччині.

Ключові слова: оскарження, нормативно-правовий акт, процесуальні особливості, непроцесуальні особливості, мирова угода, забезпечення позову, адміністративний акт

Питання, присвячені оскарженню нормативно-правових актів у порядку адміністративного судочинства, порушували у своїх працях В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, Л.О. Селіванов, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, С.Г. Стеценко, Е.Ф. Демський, О.П. Рябченко, В.І. Бутенко, М.М. Ясинок, Л.Г. Лічман, С.О. Погрібний та інші. Однак проблема оскарження нормативно-правових актів (далі за текстом — НПА) в монографічній літературі України не була предметом самостійного вивчення. Окремі її аспекти аналізувалися, зокрема, в роботах І. О. Грибка та В.Е. Беяневича, однак це відбувалося ще до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі за тек-

ПРАВАЗАСТОСУВАННЯ

гляді справ щодо оскарження НПА, не має право виносити ухвалу про примирення сторін, оскільки виникає небезпека, у відповідності до якої незаконні норми продовжуватимуть свою дію.

Треба погодитися з думкою Л. Белінської в тому, що примирення сторін, як правило, не може стосуватися НПА, оскільки дія цих актів зачіпає права, свободи, інтереси та обов'язки значного кола інших осіб, окрім позивача у справі. Так, наприклад, якщо сторони погодяться на відшкодування шкоди, а позивач не наполягатиме на визнанні такого акту протиправним або нечинним, є всі підстави відмовити у визнанні примирення за таких умов. Однак, якщо відповідач погодиться змінити нормативно-правовий акт у законний спосіб чи визнати його таким, що втратив чинність, а позивач не наполягатиме на відшкодуванні завданої цим актом шкоди, примирення в цьому разі можна вважати допустимим [8].

Далі процесуальна особливість справ щодо оскарження НПА полягає в можливості винесення рішення у справі за відсутності належно повідомлених осіб. У разі відкриття провадження має бути дотримано припис ч.3 ст.171 КАСУ про те, що в справі щодо оскарження НПА суд зобов'язує відповідача опублікувати про це оголошення у виданні, в якому публікуються відповідні НПА. Вимоги стосовно змісту такого оголошення встановлені ч.4 ст.171 КАСУ, а строк його публікації передбачений ч.5 ст.171 КАСУ. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі осіб, які не брали в цій участі, залишаються без розгляду. Проте встановлене в КАСУ обмеження стосується лише права на оскарження рішення у справі, яке жодним чином не обмежує право особи, що не брала участі у справі, на повторне звернення до суду з позовом про оскарження того ж самого НПА.

І насамкінець, особливість стосується того, що суддя може прийняти рішення про зупинення дії НПА повністю чи окремих його положень для забезпечення позову. Суд за

клопотанням позивача або із власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або якщо захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або якщо для відновлення порушених прав, свобод та інтересів необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також, якщо є ознаки протиправності рішень суб'єкта владних повноважень (ч.1 ст.117 КАСУ).

Відповідно до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду необхідно враховувати, що згідно з ч.3,4 ст.117 КАСУ, забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у двох формах: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржується; 2) заборона вчиняти певні дії [10]. Стосовно можливості зупиняти дію актів нормативно-правового характеру в якості заходу до забезпечення позову висловлюються думки І. Тимченка та С. Кузнецова про недоцільність надання суду такого права. Зокрема, вони зазначають те, що оскарження НПА впливає на права та законні інтереси невизначеного кола осіб, а з ініціативи однієї особи може бути скасовано або змінено елемент правової системи держави, дія якого поширюється на осіб, які безпосередньо участі у справі не беруть. Тобто зупинення дії НПА, який оскаржується, не може бути визнане адекватним та пропорційним, оскільки стосується не тільки позивача, але й інших осіб [11,12].

Вважаємо за доцільне та з метою реалізації цілей забезпечення позову у справах щодо оскарження НПА на законодавчому рівні врегулювати порядок забезпечення позову та внести зміни до статті 171 КАСУ, зокрема доповнити її таким змістом: 1) суд для забезпечення позову звертається до органу, який ухвалив незаконний НПА, або до органу, який застосовує такий акт, з вимогою призупинити дію НПА до винесення рішення у справі; 2) прокурор для забезпечення позову зверта-

ється до органу, який застосовує відповідний НПА, з приписом про призупинення дії НПА до винесення рішення у справі. Таким чином, з одного боку — не порушуватиметься законодавство, а з другого — права та інтереси невизначеного кола осіб будуть захищені. Однак у першому випадку — дії суду, а в другому — дії прокурора, важко назвати заходами забезпечення позову, але цілі, встановлені інститутом забезпечення позову, будуть реалізовані.

До другої групи належать особливості порушення та розгляду справ щодо оскарження НПА непроцесуального характеру, серед яких:

— зменшення строків розгляду справ щодо оскарження НПА до одного місяця, а у виключних випадках суд може продовжити розгляд справи, але не більше, ніж на один місяць у порівнянні із загальним строком — два місяці;

— збільшення складу суду — дана категорія справ розглядається та вирішується колегією у складі трьох суддів, якщо це стосується адміністративних справ, предметом оскарження в яких є рішення Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їх посадової чи службової особи.

Інші справи щодо оскарження НПА можуть розглядатися у складі трьох суддів за відповідним клопотанням однієї зі сторін або за ініціативою суду, в разі особливої складності справи, в інших випадках при вирішенні спорів у порядку ст.171 КАСУ місцевими загальними судами як адміністративними судами справи розглядаються суддею одноосібно. Остання особливість стосується того, що обов'язок щодо доведення правомірності НПА покладено на суб'єкта владних повноважень.

При вивченні питання щодо оскарження адміністративних актів за Кодексом адміністративного судочинства Німеччини (далі — КАС Німеччини) з'ясовано схожість порядку оскарження НПА за Кодексом адміністративного судочинства України. Так, сучасний КАС Німеччини містить спеціальну главу,

яка регулює особливості щодо оскарження адміністративних актів та відносить розгляд даної категорії справ до компетенції судів загальної адміністративної юрисдикції. Суть особливостей полягає в тому, що перед поданням позову про визнання адміністративного акту недійсним, в попередньому провадженні перевіряються законність та доцільність адміністративного акту. Попереднє провадження починається з поданням заперечення, яке подається протягом одного місяця з того моменту, коли адміністративний акт став відомий скаржнику, у письмовій формі або до протоколу в органі, який видав адміністративний акт. Якщо орган вважає заперечення обгрунтованим, то він задовольняє його та приймає рішення про витрати, а якщо не задовольняє заперечення, то приймається рішення, яке повинно бути обгрунтованим та офіційно врученим разом із роз'ясненням про порядок оскарження, а також у ньому визначено, хто несе витрати. Позов про визнання адміністративного акту недійсним повинен бути поданий протягом одного місяця після вручення рішення по запереченню. Якщо рішення по запереченню не потрібне, позов повинен бути поданий протягом одного місяця після проголошення адміністративного акту.

Предметом позову про визнання адміністративного акту недійсним є: первісний адміністративний акт у вигляді, який він одержав внаслідок рішення по запереченню, або рішення про усунення недоліків, або рішення по запереченню, якщо воно обтяжує третю особу.

У разі, якщо по запереченню або по заяві про видання адміністративного акту без достатніх підстав за належний час не було прийнято ніякого рішення, то позов подається протягом трьох місяців з моменту подання заперечення або подання заяви про видання адміністративного акту, за винятком випадків, коли у зв'язку з особливими обставинами є необхідним коротший строк. Якщо ж заперечення задовольняється в межах визначеного судом строку або адміністративний акт в межах цього строку видається, то справа визнається вирішеною.

ПРАВАЗАСТОСУВАННЯ

Заперечення й позов про визнання адміністративного акту недійсним мають відкладальну дію. Вона полягає в тому, що державний орган, який видав адміністративний акт або має прийняти рішення по запереченню, може, в певних випадках, відкласти виконання рішення по справі. Відкладати виконання треба лише в тому випадку, якщо існує серйозний сумнів щодо законності оскарженого адміністративного акту, або якщо виконання містило б у собі норми для зобов'язаної особи сплачувати збори або витрати несправедливі, не відкладаючи переважачим публічним інтересам негативні наслідки. За заявою суд, який розглядає справу по суті, може прийняти розпорядження про повне або часткове відкладання. Внесення заяви допускається ще до подання позову про визнання адміністративного акту недійсним.

Суд, який розглядає справу по суті, може у будь-який час змінювати або скасовувати прийняті по заяві ухвали. Будь-який учасник може подавати заяву про зміну або скасування внаслідок зміни обставин або обставин, недоведених без його вини у первісному провадженні.

Відкладальна дія, заперечення або позов про визнання адміністративного акту недійсним закінчуються з настанням неможливості оскарження або, якщо позов про визнання адміністративного акту недійсним у першій інстанції був відхилений, через три місяці після закінчення встановленого законом строку на обґрунтування засобу правового оскарження, спрямованого проти рішення про відхилення позову" [3, С. 136-140].

Таким чином наведені вище особливості порушення та розгляду справ щодо оскарження НПА найбільш повно дозволяють зрозуміти та виділити справи про оскарження НПА в окремий вид провадження та відрізнити його від інших адміністративних проваджень. Як свідчить вітчизняний та закордонний досвід, особливості під час порушення та розгляду даної категорії справ носять як процесуальний, так і непроцесуальний характер. Зокрема, до першої групи належать підсудність справ щодо оскарження НПА, необ-

меженість строків звернення, неможливість укладення мирової угоди, можливість винесення рішення у справі за відсутності належно повідомлених осіб, забезпечення позову; до другої — зменшення строків розгляду, збільшення складу суду, обов'язок доведення правомірності НПА.

Використані джерела:

1. *Беляневич В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України: автореферат кандидата юридичних наук / В.Е. Беляневич. — Київ, 2001. — 23 с.*
2. *Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореферат кандидата юридичних наук / І.О. Грибок. — Київ, 2005. — 16 с.*
3. *Князев Д.В. История развития института мирового соглашения в российском гражданском праве / Д.В. Князев // Современные проблемы гражданского права и процесса. Сборник статей. Вып. 2. — Новосибирск: Изд-во института философии и права. СО РАН 2004. - С. 153-160. Библиогр. - С. 159-160.*
4. *Захарьягцева И.Ю. К вопросу правового регулирования института мирового соглашения в арбитражном судопроизводстве/ И.Ю. Захарьягцева // Актуальные проблемы процессуальной цивилистической науки. Материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию профессора М.А. Вукот. — Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. -С. 143-144.*
5. *Ясеновец ИА. Мировое соглашение в арбитражном процессе: актуальные проблемы теории и практики: автореф. дис. канд. юр. наук. /ИА. Ясеновец. - М., 2002. - 30 с.*
6. *Докучаева В.В. Мировое соглашение в разрешении хозяйственных споров/ В.В. Докучаева // Современное гуманитарное знание о проблемах социального развития. Материалы XII годовичного научного собрания СКСИ. — Ставрополь: Изд-во СКСИ. 2005. - С. 73-75.*
7. *Черникова О.С. Мировое соглашение как процедура в арбитражном процессе: автореферат диссертации на соискание ученой сте-*

пени кандидата юридических наук/ О.С. Черников — Саратов, 2006. — 26 с.

8. Белінська Л. Примирення, сторін в адміністративному судочинстві. Матеріали 15 регіональної науково-практичної конференції. 4—5 лютого 2009 р. // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. — С.22—26.

9. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: збірник матеріалів. — 180 с.

10. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 №2 "Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адмініс-

тративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ"// Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — №2. — С. 117.

11. И. Тимченко. О приостановлении акта судом. Проблемные вопросы обеспечения иска при обжаловании актов субъектов властных полномочий в судебном порядке // Юридическая практика. — 2008. — №46(568). — С. 47-49.

12. С.А. Кузнецов. Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 340 с.

Ярослава Рябченко. Особенности возбуждения и рассмотрения дел об обжаловании нормативно-правовых актов.

Исследуется природа особенностей обжалования нормативно-правовых актов. Установлено, что для данной категории дел характерно разделение особенностей на две группы: процессуальные и не процессуальные. К первой группе принадлежат подсудность дел относительно обжалования нормативно-правовых актов, неограниченность сроков обращения, невозможность заключения мирового соглашения, возможность вынесения решения в деле при отсутствии лиц, надлежащим образом уведомленных, обеспечение иска; к второй — уменьшения сроков рассмотрения, увеличение состава суда, обязанность доказывания правомерности нормативно-правового акта. Проанализированы проблемы обеспечения иска и заключение мирового соглашения между сторонами во время обжалования нормативно-правовых актов. Заслуживает внимания освещения особенностей, которые характерны для обжалования административных актов в Германии.

Ключевые слова: обжалование, нормативно-правовой акт, процессуальные особенности, непроцессуальные особенности, мировое соглашение, обеспечение иска, административный акт.

Уагозіаюа КуаЪскенко. Ресіїагіііез о/Іоу\$ін\$ ап арреаі ані кеагіі\$ о/погтаіііе асіз.

Тке паііге ані сагасіегізііс о/ ресіїагіііез о/ погтаііе асіз із тјоезіаіей іп ікіз агсісіе. Іі каз Бееп о/оуп ікаі іке ресіїагіііез о/ ікіз саіе&оу о/ сазез сап Бе АмїеЛ ініо 2 §оурз: ргосесіагаі ані поп-ргосеАугаІ. Тке /ізі §оур геїаіез іо іузізаЧсііон о/ арреаіз о/ погтаііе асіз, аїзо іке унііміей іегт о/ аррісаііон, іке ітроззіВІііу іо сопсііуе а ріасе/уі а\$ееетені, іке роззіВІііу іо іесііе а сазе тік іке аЪзепсе о/рјуреїу іп/огтеа' рагііез ані еп/огсетені о/ а Іатзіїі.

Тке зесоп іуре о/ресіїагіііез сопсетз іке зкозіеніц іке іегт о/кеагііц, іке епіащетені о/со-игі сотрозіїіон, іке сіііу іо ргоіе іке Іат/уінезз о/ погтаііе асіз. Тке ргоБлет о/ еп/огсетені о/ а Іатзіїі ані сопсіііц а реасе/уі а\$ееетені Беітееп іке рагііез іо а іїзрїіе іугіц іке кеагііц ап ар-реаі о/ погтаііе асіз каіе Бееп анаїугей. А Ыц етрказіз із таїе он іке ресіїагіііез о/ арреаіз а\$а-інзі аїтнінізіаіте іесісіонз іп Сегтану.

Кеу лоогїз: арреаі, погтаііе асіз, ресіїагіііез, ртсесіагаі о/ресіїагіііез, поп-ргосеіагаі о/ресіїагіііез, реасе/уі а\$ееетені, еп/огсетені о/ а Іатзіїі, аїтнінізіаііе іесісіонз.