

УДК 342.951

Р. С. Мкртчян

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

На основі аналізу нормативних джерел та досліджень учених-адміністративістів висвітлено особливості провадження у справах про оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та запропоноване авторське бачення покращення цього процесу.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Дана норма закріплена також у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), де зазначено, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [2, с. 7].

Таким чином, одним із важливих учасників судового процесу, відповідно до адміністративного процесуального законодавства України, є місцевий орган виконавчої влади, його службова (посадова) особа – так званий суб'єкт владних повноважень,

© Мкртчян Р. С., 2010

який здійснює свої повноваження в правовідносинах із тими чи іншими учасниками суспільних відносин: громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, підприємствами, установами, організаціями тощо. При цьому зазначені владні суб'єкти, на жаль, у практичній діяльності інколи приймають нормативно-правові акти чи індивідуальні рішення, які обмежують чи порушують законні права, свободи, інтереси фізичних та юридичних осіб. Відповідно, це обумовлює звернення осіб, чий права, свободи чи інтереси були порушені, до адміністративного суду.

Проблему теоретичного висвітлення особливостей оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади досліджували вітчизняні адміністративісти В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. К. Матвійчук, А. Т. Комзюк, С. В. Ківалов, Р. О. Куйбіда, О. І. Харитоновна та ін.

Метою статті є висвітлення особливостей провадження у справах про оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та виявлення шляхів усунення проблем, пов'язаних із даним провадженням.

Однією з перших особливостей зазначених проваджень є те, що в КАСУ відсутній перелік місцевих органів виконавчої влади, рішення яких оскаржується в порядку даного провадження. Так, у юридичній літературі до них відносять: місцеві державні адміністрації; районні відділи міліції; районні контрольно-ревізійні служби; управління державної пожежної охорони; районні податкові інспекції; санітарно-епідеміологічні служби; районні державні виконавчі служби та ін. [3, с. 235–244].

Однією із функцій держави є нормотворча діяльність, яка полягає в прийнятті нормативно-правових актів, що тим чи іншим чином регулюють суспільні відносини [4, с. 235]. Такою діяльністю активно займаються місцеві органи виконавчої влади. Дана функція утворює самостійний напрям державної політики – регуляторну політику. Основними принципами державної регуляторної політики є доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки. Отже, регуляторна діяльність – це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, та іншими нормативно-правовими актами [4, с. 236].

Відповідно, регуляторними органами, окрім інших, є місцеві органи виконавчої влади, а також посадові особи цих органів,

якщо відповідно до законодавства ці особи мають повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення значного кола питань, серед яких питання соціально-економічного розвитку відповідних територій; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності тощо [5]. При цьому розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Таким чином, враховуючи повноваження місцевих державних адміністрацій, серед актів, які ними приймаються, є регуляторні акти. Тому діяльність зазначених органів з їх прийняття підлягає регламентації законодавством з питань державної регуляторної політики.

Особливість української моделі організації державної виконавчої влади на місцях полягає в тому, що місцеві органи державної виконавчої влади створюються і діють з метою реалізації контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у країнах із стійкою традицією місцевого самоврядування, а також беруть на себе основний обсяг повноважень з управління відповідними територіями [6, с. 19].

Так, наприклад, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про контрольно-ревізійне управління», контрольно-ревізійні управління в Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі виконують таку функцію розроблення нормативно-правових актів та методичних документів щодо питань своєї діяльності [7].

Тому порушення ними принципу законності при прийнятті нормативно-правових актів є значним недоліком і певним чином порушує авторитет держави.

Питання нормотворчого процесу місцевих органів виконавчої влади встановлені законодавством, і їх вирішення залежить від місця нормотворчого органу в системі відповідних органів та його компетенції й регламентується Конституцією України, законами та положенням (статутом) про такий орган [8, с. 26].

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», для виконання Конституції України, законів України,

актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, які прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами [5].

Стаття 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством [5].

Законодавством визначено, що адміністративні нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Адміністративні нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Таким чином, не може набрати чинності адміністративний нормативно-правовий акт, який не зареєстрований у відповідному органі Міністерства юстиції України.

У статті 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що в разі завдання матеріальної шкоди незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, їх діями чи бездіяльністю при здійсненні ними своїх повноважень, вона відшкодовується за рахунок держави. Одночасно держава залишає за собою право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством [5].

Це положення є дуже важливим, оскільки посадова особа, приймаючи рішення, розуміє, що вона в будь-якому разі не уникне індивідуальної відповідальності.

Важливе значення має вчасне офіційне опублікування законів, інших адміністративних нормативно-правових актів, тому що це дає можливість ознайомитися з прийнятими законами, змінами та доповненнями до чинних актів. Це, у свою чергу, дозволяє швидше спрямувати діяльність різних структур у визначеному напрямку. Важливо також, щоб населенню і посадовим особам держави було надано достатньо часу для ознайом-

лення й вивчення нових законів та інших адміністративних нормативно-правових актів, адже їх дотримання і виконання передусім залежить від правильності їх розуміння [8, с. 26].

Також слід зауважити, що прийнятий нормативно-правовий акт тлумачиться неоднозначно. Ознайомившись із ним, особа робить певні висновки і починає, наприклад, його оскаржувати, а насправді дане рішення не порушувало і не обмежувало її прав і свобод.

Тому при прийнятті нормативно-правового акта в першу чергу слід дотримуватись законності, а також чіткості, точності прийнятого розпорядження, рішення і т. д.

У п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» зазначено, що вона видає у випадках, передбачених законом, нормативно-правові акти і методичні рекомендації з питань оподаткування, які підлягають обов'язковому опублікуванню [9].

Сучасний рівень правової культури в Україні невисокий, що не дає можливості громадянам самим визначати, хто саме належить до місцевих органів виконавчої влади. Тому, зазначивши чіткий перелік місцевих органів виконавчої влади, законодавець усуне значну частину проблем, які виникають під час оскарження нормативно-правових актів.

Особа, звертаючись до суду, виходить із того, що відповідачем є держава; відповідно, потрібно звертатись до адміністративного суду. Але якщо, наприклад, нормативно-правовий акт підписаний певною посадовою особою, яка є працівником податкової інспекції, хто в цьому разі буде виступати відповідачем: держана податкова інспекція чи дана посадова особа? У такому випадку доцільніше звертатися до адміністративного суду і відповідачем вказувати податкову інспекцію, а до працівника, наприклад, застосовувати право зворотної вимоги, тобто регрес. Такі дії порушують норми ч. 1 і 2 ст. 2 КАСУ, де зазначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Особливостями провадження у справах про оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади, відповідно до ст. 171 КАСУ, є:

– право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт;

– у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення повинно бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду [10, с. 95].

Предметом оскарження в даному провадженні є рішення суб'єкта владних повноважень, під яким слід розуміти як нормативно-правові акти, так і правові акти індивідуальної дії.

Нормативно-правовий акт (англ. *juridical act, law*) – офіційний акт-документ уповноважених суб'єктів правотворчості, який встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Або інакше: акт правотворчості, який містить юридичні норми. Отже, нормативно-правовий акт становить рішення правотворчого органу, спрямоване на встановлення, зміну або скасування дії норм права [10, с. 394].

На нашу думку, слід погодитися з Я. Рябенком, який зазначає, що одним із недоліків КАСУ є відсутність тлумачення поняття нормативно-правового акта, а також відсутність поняття акта індивідуальної дії, що породжує негативні наслідки для громадян та суб'єктів процесу оскарження нормативно-правових актів [11, с. 96].

Отже, чітка законодавча класифікація (у КАСУ) місцевих органів виконавчої влади забезпечить більш чітке розмежування підсудності судових справ та зменшить кількість випадків звернення до неналежного відповідача.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / [С. В. Ківалов, І. О. Харитонов, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян] ; за ред. С. В. Ківалова. – Х. : Одісеї, 2005. – 344 с. 3. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. : у 2 т. Т. 1 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за ред. В. К. Матвійчука. – [2-е вид.] – К. : Алерта, КНТ, 2008. – 787 с. 4. Глущенко М. Ю. Питання регуляторної діяльності місцевих державних адміністрацій / М. Ю. Глущенко // Держава і право. – 2008. – № 1. – С. 234–240. 5. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : закон України 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>. – Редакція від 7 жовт. 2010 р. 6. Онупрієнко А. Місцеві державні адміністрації в системі виконавчої влади / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 1. – С. 17–20. 7. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-12>. – Редакція від 1 черв. 2010 р. 8. Чабан В. П. Адміністративні нормативно-правові акти органів публіч-

ної адміністрації / В. П. Чабан // Науковий вісник ХНУВС. – 2008. – № 1. – С. 25–31. **9.** Про державну податкову службу в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 4 груд. 1990 р. № 509-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=509-12>. – Редакція від 7 жовт. 2010 р. **10.** Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с. **11.** Рябченко Я. Правові аспекти провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / Я. Рябченко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 95–99.

Надійшла до редколегії 27.10.2010

На основе анализа нормативных документов и исследований учёных-административистов освещены некоторые особенности производства дел об обжаловании нормативно-правовых актов местных органов исполнительной власти и предложено авторское виденье решения улучшения этого процесса.

Some features of the cases' proceeding about appeals of normative and legal acts issued by the agencies of local executive authority are examined analyzing normative documents and researches of scientists in the sphere of administrative law. The author's point of view according the improvement of this process is offered.