

ПРАВОВА СПЕЦИФІКА ПРИРОДИ ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНИХ ТА ІНДИВІДУАЛЬНИХ АКТИВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

LEGAL SPECIFICATION OF THE NATURE OF REPRESSION OF NORMATIVE AND INDIVIDUAL ACTIONS OF PUBLIC AUTHORITIES

Ленгер Я.І.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та
порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

Заборовський В.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Ужгородського національного університету*

У статті досліджено питання оскарження актів органів публічної влади. Виокремлено акти нормативного та ненормативного (індивідуального) характеру. Визначено, що нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування оскаржуються в порядку адміністративного судочинства тими суб'єктами публічно-правових відносин, права котрих порушено. Акт індивідуального характеру залежно від наслідків може бути оскарженим як у порядку адміністративного, так і цивільного і господарського провадження, залежно від того, публічно-правові чи приватноправові відносини він породжує лише тим суб'єктом, котрого безпосередньо він стосується.

Ключові слова: нормативно-правові акти органів публічної влади, індивідуальні акти, адміністративне оскарження, цивільне оскарження.

В статье исследованы вопросы обжалования актов органов публичной власти. Выделены акты нормативного и ненормативного (индивидуального) характера. Определено, что нормативно-правовые акты органов местного самоуправления обжалуются в порядке административного судопроизводства теми субъектами публично-правовых отношений, права которых нарушены. Акт индивидуального характера в зависимости от последствий может быть обжалован как в порядке административного, так и гражданского и хозяйственного производства, в зависимости от того, публично-правовые или частноправовые отношения он порождает тем субъектом, которого непосредственно он касается.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты органов публичной власти, индивидуальные акты, административное обжалование, гражданское обжалование.

The article deals with the issue of challenging the acts of public authorities. The acts of normative and non-normative (individual) character are singled out. It is determined that normative-legal acts of local self-government bodies are appealed in the procedure of administrative legal proceedings by those subjects of public-legal relations, the rights of which are violated. An act of an individual nature, depending on the consequences, may be challenged both in administrative and civil and economic proceedings, depending on whether the public-law or private law relationship generates it only by the entity directly concerned by it.

Key words: normative legal acts of bodies of public authority, individual acts, administrative appeal, civil appeal.

Постановка проблеми. Основний Закон держави ст. 55 визначив та гарантував право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Актуальність дослідження полягає в тому, що реалізація вказаного невід'ємного права людини неможлива без забезпечення належних умов функціонування судової системи, із чітким визначенням підсудності в кожному конкретному разі оскарження того чи іншого нормативного чи індивідуального акту.

Стан опрацювання. Серед вітчизняних та зарубіжних науковців, які займалися вивченням окремих аспектів оскарження актів, варто згадати В. Нора, М. Погорецького, Н. Ісаєва, В. Черкеса, О. Каверіна, О. Корнелюка, С. Луцевича тощо. Проте зазвичай оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади їх посадових та службових осіб розглядалися узагальнено, без врахування специфіки правовідносин, що породжуються відповідними актами.

Мета статті полягає в тому, щоб з'ясувати порядок оскарження нормативних та індивідуальних актів органів публічної влади із визначенням адміністративної, цивільної чи господарської підсудності, залежно від характеру правовідносин, що породжуються відповідними актами.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка соціально-політична система складається з безлічі взаємозалежних між собою елементів. Міцність і ефективність системи залежать значною мірою від якості зв'язку, що існує між суб'єктами. Так, дуже складно досягти ефективного регу-

лювання поведінки окремих суб'єктів, якщо взаємини елементів системи мають суперечливий характер. І, навпаки, якщо взаємини між усіма суб'єктами чітко регламентовані, відсутні значні суперечності в регулюванні, то вся система буде чітко й ефективно реагувати на всі зміни як усередині, так і ззовні.

Для ефективного існування будь-якої держави необхідно, щоб публічна влада не тільки видавала добре продумані нормативно-правові акти, а й здійснювала контроль за коректним їх виконанням та уникала протиріччя правових норм. Подібне може досягатися через добре організовану систему реагування органів публічної влади на протиріччя, що трапляються в нормативно-правових актах.

Очевидно, що державна політика знаходження і виправлення суперечностей в правовій системі повинна ґрунтуватися не тільки на державних органах контролю і нагляду за законністю, а й на широкій участі громадськості в пошуку і оскарженні рішень, що суперечать законодавству.

Державна політика в галузі контролю за законністю звичай виявляючи істотні суперечності між нормативно-правовими актами, часто «не звертає увагу» на безліч суперечностей, які існують між нормами права, які можуть бути знайдені тільки через правозастосовчу практику, створювану через суди, в тому числі з ініціативи громадян.

Відповідно до Конституції України, будь-яка зацікавлена особа має право звернутися до суду з метою оскарження рішень і дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і посадових осіб [1]. Таке право є одним з основних спосо-

бів контролю за відповідністю нормативно-правових актів держави актам, вищим за юридичною силою.

Під правом на судові оскарження варто розуміти право фізичних та юридичних осіб на звернення до суду зі скаргами про визнання недійсним акта, рішення, дії, бездіяльності органу державної влади, місцевого самоврядування, посадової особи, якщо такий акт суперечить Конституції, законодавству або іншому правовому акту, що володіє більш високою, ніж оскаржуваний акт, юридичною силою.

Проте в нашому дослідженні ми зосередимо основну увагу на оскарженні рішень, дій органів місцевого самоврядування як яскравого представника публічної влади.

Конституція України визначила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Крім того, органи місцевого самоврядування, відповідно до Основного закону, в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на відповідній території [1].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє органи місцевого самоврядування значними повноваженнями у різних галузях. Серед них, зокрема, у сфері бюджету та фінансів, соціально-економічного і культурного розвитку, у сфері управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства тощо [2].

У поєднанні вищевказаних норм Основного закону [1] та Закону України «Про місцеве самоврядування» [2], органи місцевого самоврядування наділені правом приймати управлінські рішення.

Проте нерідко трапляються випадки, коли внаслідок прийняття рішень, вчинення дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування порушуються права та охоронювані законом інтереси громадян.

У таких випадках варто зазначити, що судовий захист є одним із найефективніших правових засобів захисту інтересів осіб.

Відповідно до ст. 55 Конституції України [1], а також ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України [4], неправомірні нормативні рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, прийняті з порушенням прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, а індивідуальні акти, крім вищевказаного, – також у порядку цивільного чи господарського провадження. Так, Велика палата Верховного Суду в своїй постанові від 23 травня 2018 р. визначила, що якщо порушення своїх прав особа вбачає у наслідках, які спричинені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, які вона вважає неправомірними, і ці наслідки привели до виникнення, зміни чи припинення цивільних правовідносин, мають майновий характер або пов'язаний із реалізацією її майнових або особистих немайнових інтересів, то визнання протиправними таких рішень є способом захисту цивільних прав [3]. Отже, спір не є публічно-правовим між суб'єктом владних повноважень та суб'єктом приватного права – фізичною чи юридичною особою, це спір про право цивільне, незважаючи на те, що у спорі бере участь суб'єкт публічного права, спірні правовідносини врегульовано нормами цивільного та адміністративного права.

Право оскаржувати вищевказані рішення органів мають особи, яких стосується це рішення, а також ті, що є суб'єктами правовідносин, в яких застосовуються відповідні акти. Часто, незважаючи на специфіку суб'єкта, що скаргиться, суди припускаються помилки у визначенні підсудності спорів, в яких стороною є орган місцевого самоврядування.

Для того, щоб уникати частого застосування терміна рішення та дії органу місцевого самоврядування, ми будемо використовувати «акт органу».

Для правильного розуміння проблеми також важливо з'ясувати зміст і відмінності понять «нормативно-правовий акт», «ненормативний правовий акт», «рішення» і «дія органу влади».

Органи місцевого самоврядування наділені правом видавати правові акти, яким притаманні певні властивості, що є своєрідною гарантією місцевого самоврядування.

Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування приймають нормативні та ненормативні (індивідуальні) акти.

Під нормативно-правовим актом розуміється виданий в установленому порядку акт уповноваженого органу публічної влади чи його посадової особи, що містить правила поведінки, котрі є обов'язковими для невизначеного кола осіб та підлягають неодноразовому застосуванню. Такі акти діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, що ним передбачені.

Ненормативний (індивідуальний) правовий акт є сукупністю норм, що спрямовані на одноразове регулювання поведінки певного суб'єкта. Ненормативний акт являє собою рішення органу влади, результатом якого є виникнення прав чи обов'язків у конкретного суб'єкта [5].

Особливістю оскарження індивідуальних правових актів полягає в тому, що на момент їх оскарження вони вже виконані та відповідні правові наслідки прийняття таких рішень вже настали. Наприклад, рішення про призначення на посаду або звільнення з посади (рішення щодо керівників комунальних установ оскаржуються в порядку цивільного провадження); рішення про надання дозволу на розробку проектів землеустрою (в порядку адміністративного провадження) тощо. Важливою відмінністю є те, що їх юридичне значення фактично вичерпується їх виконанням і говорити про процедуру скасування, котра передбачена ст. 245 КАС України [4], дещо недоречно. Можливо, було б правильним чи менш суперечливим одночасно з прийняттям рішення про визнання акта органу протиправним приймати рішення про поворот його виконання із зазначенням відповідного способу виконання. Але таке знов зіштовхує нас із труднощами, оскільки не визначенням є спосіб виконання.

Ще одне спірне питання термінології стосується співвідношення понять «рішення» і «дія». Звісно ж, критерій розмежування лежить в якісній характеристиці поведінки органу місцевого самоврядування або посадової особи. Так, «рішення» матиме місце в тих випадках, коли права і обов'язки у третіх осіб виникають у результаті, так би мовити, «у відповідь» поведінки посадової особи.

Зазвичай рішення приймаються органами місцевого самоврядування в ситуаціях, коли необхідно провести аналіз відомостей, що надходять до органу або перевірити їх відповідність поставленим вимогам.

У будь-якому разі рішення має місце тільки тоді, коли будь-хто звертається до органу або до посадової особи з певним зверненням.

Дія ж органу влади передбачає відсутність звернення третьої особи і самостійну діяльність органу. Зрештою, «дії» відрізняються від «бездіяльності» наявністю в перших і відсутністю в останніх активної поведінки. Так, якщо посадова особа не здійснює ніяких конкретних дій в певній галузі, то варто говорити про її бездіяльність. І, навпаки, якщо орган влади робить певні активні кроки, спрямовані на досягнення поставленої мети, має місце саме дія.

Тільки за широкої участі громадян в пошуку і оскарженні актів влади можлива реалізація ідеї «верховенства права» і створення правової держави в Україні. Інститут оскарження актів органів влади, що суперечать законодавству, передбачений Конституцією України та цілою низкою нормативно-правових актів. Колізії в судочинстві виникають, насамперед, через те, що публічно-правові утворення, зокрема органи місцевого самоврядуван-

ня, можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин, так і суб'єктами публічних правовідносин, хоча статус органів місцевого самоврядування визначається виключно нормами публічного права. Проте варто зазначити, що оскарження актів органу місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень здійснюється в порядку адміністративного судочинства. Проте є ряд випадків, коли таке здійснюється в іншому порядку, наприклад, при прийнятті рішення щодо надання у власність або користування земельної ділянки, орган місцевого самоврядування діє як рівнозначний суб'єкт у договірних правовідносинах, тобто суб'єкт приватного права, а тому такі рішення оскаржуються або в порядку цивільного або господарського провадження.

Суд вказав, що завданням адміністративного судочинства згідно з ч. 1 ст. 2 КАС є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [4].

Ст. 6 КАС встановлено право на судовий захист і передбачено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси [4].

Відповідно до ч. 2 ст. 171 КАС право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, в яких буде застосовано цей акт [4].

Ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України визначає юрисдикцію адміністративних судів, яка охоплює:

- спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності [4];
- спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [4];
- спори між суб'єктом владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у

тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають із приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів [4];

- спори за зверненням суб'єктів владних повноважень у випадках, встановлених законом [4];
- спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму [4].

Що ж стосується оскарження ненормативних актів (індивідуальних), то зокрема в рішенні Конституційного Суду України від 23 червня 1997 р. № 2-зп (справа 3/35-313) передбачено, 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 і після реалізації вичерпують свою дію [6].

Отже, індивідуальні правові акти мають породжувати права та обов'язки конкретних суб'єктів, на які спрямована їх дія. Таким чином, відбувається реалізація компетенції «автора» цього акта як суб'єкта владних повноважень. Крім того, не вирішеним питанням нині залишається необхідність передбачення норм, відповідно до яких, у разі визнання актів органу неправомірним, втрачають чинність акти, прийняті на підставі таких (адміністративне відновлення). При цьому варто пам'ятати про завдання шкоди фізичним або юридичним особам, пов'язаним із поворотом виконання. Таке можливе за умов, якщо особою понесені певні витрати (сплата обов'язкових платежів, проведення необхідних експертів тощо). В такому разі на допомогу приходить ст. 1173 Цивільного кодексу України, за якою відповідна шкода має відшкодуватися органом місцевого самоврядування [7].

Висновки. Як вбачається із проведеного дослідження правових особливостей оскарження нормативних та індивідуальних актів органів публічної влади на прикладі органів місцевого самоврядування, по-перше, оскарження нормативних актів органів місцевого самоврядування за загальним правилом відбувається в порядку адміністративного судочинства, а по-друге, оскарження індивідуальних актів, залежно від того, які правовідносини для приватного суб'єкта (фізичної чи юридичної особи) він породжує, можуть оскаржуватись як в адміністративному, так і цивільному та господарському провадженні, при цьому варто враховувати механізм повернення особи в попередній стан та адміністративне відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Про місцеве самоврядування. Закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 травня 2018 р. у справі № 910/73/17 (провадження № 12-67гс18) URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74475953>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
6. Рішення Конституційного Суду України Про акти органів Верховної Ради України від 23 червня 1997 р. № 2-зп (справа 3/35-313). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
7. Цивільний кодекс України. Кодекс від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. №№ 40-44. Ст. 356. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.