

ПИТАННЯ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 342.9.03(094)

В. Зуй, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Оскарження нормативно-правових актів: історичний аспект

Стаття присвячена висвітленню історичних аспектів щодо оскарження нормативно-правових актів. Виділено кілька етапів становлення й розвитку інституту оскарження нормативно-правових актів і розглянуто його особливості на відповідному етапі.

Ключові слова: оскарження, нормативно-правовий акт, громадянин, рішення, дії, бездіяльність, історичний аспект.

Дослідження історичних подій щодо певного правового явища є необхідною умовою його існування. Адже сучасність не може існувати без свого минулого, а недостатнє його пізнання призводить до загострення старих помилок і появи нових. Отже, вивчення історичних коренів правового явища чи правового інституту дозволяє нам краще зрозуміти підвалини, на яких відбувається його розвиток, оцінити процеси, що відбивають сьогодення, й визначити шляхи його подальшої еволюції, для запобігання порушенню прав індивіда. Людство протягом своєї еволюції дійшло висновку про необхідність створення відповідних правових інститутів, які контролювали б дотримання законності й гарантували захист прав і законних інтересів громадян від свавілля держави. Одним із таких інститутів у більшості провідних держав світу впродовж тривалого часу є незалежна судова влада, а також існування низки гарантій процесуального характеру, що забезпечують прийняття судом законного й обґрунтованого рішення у випадках звернення заінтересованих осіб за судовим захистом. Прикладом такого інституту в Україні і є оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві.

Історія вітчизняної адміністративної юстиції містить певні етапи розвитку інституту оскарження нормативно-правових актів доби УНР, Директорії, Гетьманату. Так, в історії України перші ознаки функціонування механізму захисту прав і законних інтересів громадян та інших заінтересованих суб'єктів від порушень із боку держави виникають вже в XIV ст. У XIV–XV ст. у житті українських земель відбуваються істотні зміни. Першими правовими актами, за допомогою яких спинялося свавілля «намісників» губерній, були так звані Судебники 1497 і 1550 років [1], за якими будь-яка посадова особа провінційної адміністрації зобов'язувалася особисто з'явитися до суду в Москву.

У 1649 р. Земський собор ухвалює правовий акт, що справив доволі значний вплив на весь подальший розвиток української історії. Цим актом було Соборне уложення, яке містило відповідні положення щодо судочинства й діяло аж до проведення реформ у другій половині XIX ст. Цей нормативно-правовий документ надавав право особам звертатися за захистом своїх прав, оскаржувати дії певних посадовців, однак процесуальні можливості оскарження рішень суб'єктів владних повноважень були майже не розроблені.

З огляду на правові акти можемо констатувати: по-перше, вони містили в собі норми-положення для громадян у питаннях оскарження дій і рішень посадових осіб; по-друге, в Україні на той час ще не було поділу влади, а тому недоцільно стверджувати, існував чи ні судовий процес щодо оскарження індивідуальних або нормативно-правових актів; по-третє, відрізнити судовий контроль від досудового було практично неможливо. До того ж не прослідковувалося яких-небудь відмінностей між рішеннями органів влади, що мають нормативний характер, і рішеннями індивідуальними.

Наступний блок нормативно-правових актів, що характеризують еволюцію інституту оскарження таких актів, розпочинається з правління Петра I. У цей період створюється низка механізмів контролю за діяльністю посадових осіб. «Основна роль надається спеціально створеним не судовим органам, а таким органам, як прокуратура, що діяла від його імені і в його інтересах» [2, с. 78]. Петро I уводить суворо регламентований порядок подання скарг на дії різного роду посадовців. Із зайняттям престолу донькою Петра I Єлизаветою розпочалася робота з кодифікацій юридичних законів і в Україні. Збірник

законів, завершений у 1743 р., мав назву «Права, за якими судиться малоросійський народ». Він частково містив положення стосовно оскарження рішень посадових осіб. У 1762 р. правити почала Катерина II, що для України означало цілковиту ліквідацію буквально всіх проявів автономії. Проте за період її царювання вперше на найвищому рівні виявляється розуміння необхідності контролю за правотворчою діяльністю. Це висвітлювалося у наказі Катерини II про комісію зі створення нового Соборного уложення 1767–1768 рр. Цей наказ не мав сили закону, але був важливим як перша спроба втілити в життя, в основу законодавства висновки й ідеї просвітницької філософії [3, с. 110].

Кінець XVIII — початок XIX століття — час великих політичних і соціальних перетворень для України, спричинених насамперед новою геополітичною ситуацією в Центральній і Східній Європі. Зважаючи на це, 20 листопада 1864 р. були введені в дію декілька нормативних актів, що мали досить вагоме значення для розвитку судочинства Росії й України. До них належать: а) «Встановлення судових установ», які закладали загальне підґрунтя судовій системі; б) Статут Цивільного судочинства, що фактично був першим цивільним процесуальним кодексом Росії й поширював свою дію на Україну. На думку К. П. Победоносцева, одного з авторів судової реформи й нового законодавства, підставою до порушення особистої відповідальності посадовця перед приватною особою за діяння, що порушує цивільний інтерес останньої, може служити особиста дія, розпорядження чи бездіяльність посадової особи щодо приватної особи чи її власності [4, с. 10].

Переломним в історії України вважається 1917 р. Дві революції, що відбулися того року, докорінно змінили життя не лише Російської імперії, а й усього світу. Тимчасовий уряд, що прийшов до влади в лютому 1917 р., приділяв велику увагу питанням, що стосувалися державної влади й управління. Він ухвалив «Положення про суди з адміністративних справ», відповідно до якого була створена система адміністративних судів, які розглядали справи, що виникали в процесі реалізації владних повноважень безпосередньо органами влади. Можна впевнено стверджувати, що з ухваленням цього Положення в судовому порядку могли оскаржуватись і нормативно-правові акти.

Упродовж післяреволюційних років становлення цього інституту оскарження нормативно-правових актів не залишалося поза увагою

законодавців. За радянської доби було ухвалено декілька кодифікованих правових актів. Прикладом може служити Цивільний процесуальний кодекс УРСР 1950 р., який визначав можливість судового вирішення спорів між приватними особами і державою, однак він не містив жодної норми щодо оскарження будь-яких правових актів. У 1963 р. черговий Цивільний процесуальний кодекс України поклав початок судового контролю в конкретній сфері владної діяльності. Саме в ньому й було закріплено провадження у справах, що виникають із адміністративно-правових відносин [5]. Судовий порядок розгляду адміністративних спорів передбачався також і Конституцією СРСР 1977 р. [6], і Конституцією УРСР 1978 р. [7] Згідно з нормами зазначених основних законів громадяни мали право оскаржити дії посадових осіб, учинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, а також ті, що зачіпають їх права, до вищого органу (посадової особи) або до суду. Такі скарги повинні були розглядатися в порядку і строки, встановлені законом.

Одним із визначальних аспектів історичного розвитку інституту оскарження нормативно-правових актів є розширення компетенції судових органів, особливо в частині нагляду за діяльністю органів влади та їх посадових осіб. Деякі вчені вважали, що суд повинен відігравати допоміжну роль у справі контролю за законністю діяльності органів влади [8, с. 188]. Змінюється ця ситуація лише в 1987 р. Законом СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадових осіб, які порушують права громадян». Цей правовий акт значно розширив сферу адміністративної юстиції.

На початку 90-х років XX ст. було ухвалено низку законів, які певною мірою закріпили інститут оскарження нормативно-правових актів. Утім лише після прийняття нової Конституції України в 1996 р., якою кожному громадянину гарантувалося право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, можна було стверджувати про вдосконалення саме судових процедур вирішення спорів [9]. На думку ж багатьох учених, найбільш ефективним і надійним механізмом захисту від порушень прав, свобод і законних інтересів громадян є судовий захист [10, с. 10; 11, с. 12; 12, с. 11]. У той же час слід зазначити, що в 1996 р. було ухвалено чинний і до нині Закон України «Про звернення громадян», який передбачає аль-

тернативну можливість особи звернутися як до вищестоящего органу, так і до суду [13]. На підтримку цього Закону Верховна Рада України 17 липня 1997 р. прийняла Закон про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), а також Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 і 11 до Конвенції, якими закріплено право індивідів на судовий захист своїх прав і свобод у сфері управлінської діяльності [14].

У контексті цієї публікації важливим є аналіз Закону України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» [15], який передбачив систему спеціалізованих судів, у тому числі адміністративних. Однак за Цивільним процесуальним кодексом 2004 р. розгляд категорії справ, що стосуються оскарження нормативно-правових актів, було покладено на суди загальної юрисдикції. А справи з оскарження нормативно-правових актів, де однією стороною є юридична особа, відповідно до ст. 12 Господарського процесуального кодексу України віднесено до компетенції господарських судів. Так, Конституційний Суд України в Рішенні від 2 липня 2002 р. (справа про оспорування актів у господарському суді) виходив із того, що господарським судам підвідомчі справи про визнання недійсними чинних як нормативних, так і ненормативних актів незалежно від дати їх прийняття» [16]. Таке становище тривало до 2005 р. і викликало в подальшому прийняття закону, який установлював би правила оскарження нормативно-правових актів не лише фізичними, а й юридичними особами в судовому порядку в межах одного виду судочинства.

1 вересня 2005 р. ознаменувалося тим, що набув чинності Кодекс адміністративного судочинства України [17]. Це стало подією для правової держави, бо в ньому було визначено багато правових категорій і понять, які не були врегульовані раніше, що спричиняло адміністративно-правові конфлікти. Зокрема, у ст. 171 цього Кодексу закріплювались особливості провадження у справах з оскарження нормативно-правових актів. Проте його нормами не враховувався більш-менш детальний порядок оскарження нормативно-правових актів. У подальшому Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13 травня 2010 р. Кодекс адміністративного судочинства України було доповнено статтею 171¹, яка містила особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради Укра-

їни, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [18]. Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; актів Вищої ради юстиції; дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції. Такі акти, дії та бездіяльність оскаржуються до Вищого адміністративного суду України, де створюється окрема палата.

Варто підкреслити, що одним із важливих законів на сьогодні, який відіграє значну роль у розвитку інституту оскарження нормативно-правових актів, є Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 р. Згідно з його нормами найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, а вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі спеціалізовані суди, в яких утворюються палати з розгляду окремих категорій справ у межах певної судової юрисдикції [19].

З огляду на викладене вбачається можливим стверджувати, що: по-перше, законодавець згідно з нормами Кодексу адміністративного судочинства України передбачив оскарження нормативно-правових актів у судовому порядку, по-друге, закріпив особливості провадження досліджуваної категорії справ.

Підбиваючи підсумок у дослідженні еволюції інституту оскарження нормативно-правових актів, наголосимо, що провідна роль у порядку оскарження зазначених актів належить Кодексу адміністративного судочинства України. У той же час судовий порядок вирішення вказаних спорів вимагає додаткового врегулювання, тому нагальним на сьогодні є ухвалення законів «Про адміністративні суди», «Про систему адміністративних судів України», «Про нормативно-правові акти» та ін.

Список використаної літератури

1. Судебники XV–XVI століть / под общ. ред. Б. Д. Грекова. — М. : Изд-во АН СССР, 1952. — 618 с.
2. Тарановский Ф. В. Отзыв о сочинении бар. С. А. Корфа «Административная юстиция в России» / Ф. В. Тарановский. — СПб. : Изд-во Юрьев, 1910. — 560 с.
3. Гончаренко В. Д. «Наказ» Катерини II / В. Д. Гончаренко // Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 4 : Н-П.] — К. : Укр. енцикл., 2002. — С. 33–34.

4. Победоносцев К. П. Судове керівництво : монографія / К. П. Победоносцев. — СПб., 1872. — 780 с.
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 червня 1963 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1963. — № 30. — Ст. 464.
6. Конституція СССР // Ведом. Верхов. Совета СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
7. Конституція УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.
8. Боннер А. Т. Судовий нагляд за діями органів управління і справи, які виникали із адміністративно-правових відносин / А. Т. Боннер // Труды ВЮЗИ. — М., 1966. — Т. 5. — 688 с.
9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Носенко М. С. Оспаривание нормативно-правовых актов в судах общей юрисдикции : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.15 / М. С. Носенко. — М., 2001. — 22 с.
11. Беляневич В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів у практиці арбітражних судів України : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. Е. Беляневич. — К., 2001. — 17 с.
12. Угриновська О. І. Судовий захист суб'єктивних прав громадян у сфері адміністративно-правових відносин : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. І. Угриновська — Л., 2000. — 18 с.
13. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 256.
14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — С. 270.
15. Про судоустрій України : Закон України від 07.02.2002 р. // Уряд. кур'єр. — 2002. — № 58. — С. 5–12.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Концерн Стирол» щодо офіційного тлумачення положення абзацу першого п. 1 ч. 1 ст. 12 Господарського процесуального кодексу України (справа про оспорування актів у господарському суді) від 02.07. 2002 р. // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 32. — Ст. 1510.
17. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження : Закон України від 13.05.2010 р. // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 37. — Ст. 1242.

19. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2010. — № 41–45. — Ст. 529.

Стаття надійшла до редколегії 22.02.2013.

Зуй В. Оспаривание нормативно-правовых актов: исторический аспект

В статье освещаются исторические аспекты, касающиеся обжалования нормативно-правовых актов. Выделено несколько этапов становления и развития института обжалования нормативно-правовых актов и рассмотрены его особенности на соответствующем этапе.

Ключевые слова: обжалование, нормативно-правовой акт, гражданин, решение, действия, бездействие, исторический аспект.

Zuy V. The appeal of normative acts: historical aspect

Article is devoted to covering of historical aspects concerning the appeal of normative acts. Some stages of formation and development of institute of the appeal of normative acts are allocated and considered features of institute of the appeal of normative legal acts at the corresponding stage. Positions of Constitutions, laws and international acts, are analysed by which the institute of appeal developed and perfected normative acts. Certain suggestions are made in relation to an improvement at legislative level of institute of appeal normative acts.

Keywords: appeal, normative act, citizen, decision, actions, inaction, historical aspect.