

УДК 351.941

О.С. ДУХНЕВИЧ, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: система законодавства, закони, підзаконні акти, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень

Правовою підставою звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень є прийнятий 06.07.2005 року Кодекс адміністративного судочинства України. В той же час Кодекс та інші нормативні акти, що регламентують порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у ряді випадків містять суперечливі положення, залишається не врегульованим значне коло питань, пов'язаних із процедурою розгляду та вирішення даної категорії адміністративних справ, а саме: визначення предмету оскарження, процесуального статусу окремих учасників адміністративного провадження, меж та способів доказування, реалізації окремих процесуальних дій та ін. Залишається несистематизованою практика діяльності адміністративних судів щодо розгляду даної категорії справ, що позбавляє можливості визначення вад застосування законодавства в практичній діяльності суду та на цій основі напрацювання напрямків удосконалення процедури судового провадження.

Наявність вищезазначених процесуальних проблем провадження щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконав-

чої влади та місцевого самоврядування зумовлює актуальність тематики статті.

Виходячи з цього, метою статті є визначення правових засад провадження щодо оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі розгляду та вирішення адміністративними судами справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; предметом дослідження є правові засади провадження щодо оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Нормативно-правовою основою дослідження даної статті є правові акти, що регламентують діяльність адміністративних судів по розгляду публічно-правових спорів. Науковим підґрунтям дослідження є наукові праці вітчизняних вчених-юристів в галузі адміністративної юстиції, зокрема: В.Б. Авер'янова, С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, В.С. Стефанюка, О.І. Харитонові та ін., а також російських та інших зарубіжних науковців: Н.Г. Салищевої, Ю.Н. Старилова, Н.Ю. Хаманевої, Г. Бребана, Ж. Веделя.

Розпочинаючи аналіз правових основ провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у першу чергу слід назвати *Конституцію України* від 28.06.1996 року, яка відповідно до її ст.8 має найвищу юридичну силу [1]. В її ст.55 закріплені фундаментальні положення, які визначають право людини і громадянина на захист від незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Крім того держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави (ст.3 Конституції України). Виходячи з цих конституційних положень, у разі порушення чи невизнання органами державної влади та органами місцевого

самоврядування прав, їх посадовими і службовими особами свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, останні вправі звернутись до адміністративних судів.

Крім того, Конституція України визначає принципи, засади організації та здійснення адміністративного судочинства в державі (ст.ст.124-129). У конституційних нормах закріплено правовий статус деяких учасників адміністративного процесу – людини і громадянина, органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, прокуратури, судових органів, Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування.

Відтак Конституція України хоча й не містить адміністративних процесуальних норм, однак закріплює основоположні засади здійснення провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Основний Закон України є визначальним для національного законодавства, яке безпосередньо регламентує процедуру розгляду та вирішення публічно-правового спору у адміністративному суді.

Кодифікованим нормативно-правовим актом, який в цілому регулює провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, є *Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України)* [2]. Цей Кодекс містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Слід акцентувати, що КАС України не закріплено вичерпної характеристики процедури розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (суб'єктів владних повноважень), натомість законодавець визначив лише загальні правила здійс-

нення правосуддя у цій категорії адміністративних справ (Розділ I-III КАС України). До цих правил можна віднести: завдання провадження (ст.2); принципи провадження (ст.ст.7-14); підвідомчість провадження (ст.ст.17-20); учасників провадження та процесуального статусу (ст.ст.47-68); строки провадження (ст.ст.99-103); стадії провадження (ст.ст.104-170 вибірково).

Проте процедура розгляду та вирішення деяких публічно-правових спорів, в тому числі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів суб'єктів владних повноважень в силу їх: 1) *суб'єктного складу*, 2) *змісту та* 3) *предмету оскарження* певним чином визначена в КАС України. Так, у ст.ст.171-176, 180-183 Глави 6 Розділу III КАС України передбачені особливості провадження по 10 категоріях адміністративних справ, до яких віднесено, в тому числі, адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема: щодо оскарження нормативно-правових актів прийнятих суб'єктами владних повноважень (ст.171 КАС України) та адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби (ст.181 КАС України).

На жаль, у КАС України не знайшли своє пряме процесуальне вираження норми, які регулюють особливості провадження щодо оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що призводить до існування низки проблем практики розгляду такої категорії адміністративних справ в судах та зумовлює необхідність застосування процесуальних норм за аналогією. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне в Главі 6 КАС України визначити особливості процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що буде в повній мірі відповідати завданням адміністративного судочинства.

Поряд із кодифікованим нормативно-правовим актом (КАС України), правовою основою провадження щодо оскарження рі-

шень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є *законодавчі акти (закони)*, які можна поділити на дві групи:

1) ті, що визначають систему, структуру і повноваження адміністративних судів, регулюють окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, постановлення по ній судового рішення. До таких законодавчих актів належать: Закони України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. [3], «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» від 18.03.2004 р. [4], «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 р. [5];

2) ті, що безпосередньо не регулюють процедуру розгляду адміністративно-правового спору, але використовуються судами при розгляді і вирішенні адміністративних справ, точніше сказати – на них суди посилаються при вирішенні спорів. До таких законодавчих актів належать ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р., «Про державну службу» від 15.12.1992 р. [6], «Про міліцію» від 20.12.1990 р. [7], «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20.05.1997 р. [8], «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. [9], «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р., «Про державну податкову службу» від 04.12.1990 р. та ін.

У цих законодавчих актах визначається правовий статус державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема такі його елементи як комплекс повноважень, права та обов'язки на підставі яких ними приймаються рішення, вчиняються дії чи здійснюється бездіяльність, що є підставою для оскарження в адміністративному суді. Тому на підставі по-

ложення цих нормативних актів адміністративний суд дає оцінку законності діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також *підзаконні нормативно-правові акти*: 1) Президента України; 2) Кабінету Міністрів України; 3) центральних та місцевих органів виконавчої влади; 4) органів місцевого самоврядування.

І. Акти *Президента України*, як джерела вказаного провадження слід поділити в три групи. Перша – ті, що визначають правові основи діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. До них можна віднести: Укази «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 01.10.2002 р. [10]; «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16.11.2004 р. [11]; «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 07.11.2002 р. [12]; «Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад» від 10.12.2003 р. [13].

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень – органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: Укази «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1572/99р.; «Про затвердження Положення «Про міністерство юстиції України» від 30.12.1997 р. № 396/97, «Про затвердження Положення «Про Державний департамент України з питань виконання покарань» від 31.07.1998 р. № 827/98 та ін.

Третя – ті, що визначають порядок діяль-

ності суб'єктів владних повноважень, зокрема щодо реєстрації та оприлюднення прийнятих ними нормативно-правових актів, що можуть бути оскаржені в судовому порядку: «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств і інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 р.; «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. [14] та ін.

II. Постанови *Кабінету Міністрів України*, як джерела вказаного провадження, слід виокремлювати в дві групи. Перша – ті, що в цілому забезпечують ефективність судової системи в Україні, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 25.05.2006 р. [15], якою передбачено формування та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, що постановляються також за результатами вирішення адміністративної справи (публічно-правового спору).

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень – органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: Постанови про затвердження Положень «Про Міністерство аграрної політики», від 01.11.2006 р., «Про Міністерство внутрішніх справ» від 04.10.2006 р., «Про Міністерство економіки України» від 26.05.2007 р., «Про Міністерство закордонних справ України» від 12.07.2006 р. та ін.

Щодо цього необхідно відмітити існування проблем правотворчості, які характерні для нашої держави в процесі конституційних реформ. Одна з них пов'язана з інституційністю визначення правового статусу центральних органів виконавчої влади. Так, реалії сучасного законодавства вказують на те, що правовий статус центральних органів виконавчої влади регулюється як указами Президента так і Постановами Кабінету Міністрів України. До конституційної реформи, яка знаменувалась внесенням змін та доповнень

до Конституції України такими повноваженнями був наділений переважно Президент України, після – такі повноваження перейшли до Кабінету Міністрів України, і з 2010 року знову пріоритет визначення їх правового статусу був наданий нормативно-правовим актам Президента України. Однак до цього часу ігноруються загальносвітові демократичні принципи правотворчості, що знайшли своє відображення і в Конституції України, зокрема в пункті 12 статті 92, де закріплено, що «виключно законами України визначається організація і діяльність органів виконавчої влади». А відповідно і правовий статус центральних органів виконавчої влади, що включає, в тому числі їх організацію діяльності та прийняття управлінських рішень, вчинення дій, повинен визначатись законами.

III. Нормативно-правові акти *центральных органів виконавчої влади*: міністерств, відомств, державних комітетів, державних агентств також є правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони стають джерелами зазначеного провадження у випадку необхідності визначення адміністративним судом: а) меж повноважень конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають правовий статус конкретної посадової особи, визначений переважно у Положенні про орган, підрозділ, службу посаду в якому займає ця особа. Прикладами таких нормативно-правових актів є: Положення про митну варту Державної митної служби України, затверджене наказом Державної митної служби України від 05.09.2003 р. № 593; Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 10.10.2005 р. № 868 та ін.; б) порядку діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самовряду-

вання у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають, наприклад: порядок розгляду конкретною посадовою особою скарг громадян (наприклад, Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 10.10.2004 р. № 1177); порядок оформлення конкретною посадовою особою матеріалів про адміністративні порушення (наприклад, Інструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затверджена наказом МВС України від 26.02.2009 р. № 77).

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також *акти вищих судових органів – Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України*. Вони є актами офіційного тлумачення адміністративно-процесуальних норм на основі яких здійснюється вищезазначене провадження. Вони мають важливе значення в процесі становлення адміністративного судочинства. Адже не є таємницею те, що процесуальні норми КАС України не досконалі, на це постійно звертається увага як науковців так і практиків [16] та свідченням цьому є численні зміни і доповнення, які вносяться до цього кодифікованого закону. Так, в КАС України з моменту його прийняття 06.07.2005 р. і до початку 2010 року було внесено 15 змін та доповнень.

Аналіз вищезазначених правових основ провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування дозволяє зробити наступні висновки. Вадами правового регулювання провадженням щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є відсутність нормативно-

правових актів, які би визначали: межі компетенції та повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; порядок діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності та її відповідальність; порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Напрямами удосконалення правового регулювання такого провадження є: унормування в Главі 6 КАСУ особливостей процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень; прийняття Законів України «Про нормотворчість органів виконавчої влади та місцевого самоврядування», «Про порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування».

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» : від 07.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1900.
4. Закон України «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» : від 18.03.2004 р. // ВВР України. – 2004. – № 25. – Ст. 354.
5. Закон України «Про доступ до судових рішень» : від 22.12.2005 р. // ВВР України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
6. Закон України «Про державну службу» : від 15.12.1992 р. // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

7. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 20.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

9. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

10. Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» : від 01.10.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1856.

11. Указ Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» : від 16.11.2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224.

12. Указ Президента України «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» : від 07.11.2002 р. //

Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067.

13. Указ Президента України «Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад» : від 10.12.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 50. – Ст. 2619.

14. Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» : від 10.06.1997 р.

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» : від 25.05.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1623.

16. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К., 2006. – 419 с.

Духневич О. С. Правові засади провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / О. С. Духневич // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 323–328 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11doctmc.pdf>

Визначені правові засади провадження щодо оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та виокремленню вад його правового регулювання.

Духневич О.С. Правовые основы производства по обжалованию в суде решений, действий или бездействия органов исполнительной власти и местного самоуправления

Определены правовые основы производства по обжалованию в административном суде решений, действий или бездействия органов исполнительной власти и выделению изъяснов его правового регулирования.

Dukhnevich O.S. Legal Principles of Realization in Relation to an Appeal in the Court of Decisions, Actions or Inactivity of Organs of Executive Power and Local Self-Government

Legal bases of manufacture under the appeal in administrative court of decisions, actions or a divergence of enforcement authorities and to allocation of defects of its legal regulation are defined.