УДК 324.924:351.94

В. О. Черкес, викладач

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та господарського права,
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРОБЛЕМИ ОСКАРЖЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена проблемам оскарження в судовому порядку актів управління, які видаються органами публічної влади. Розглянуто питання, пов'язані з процедурою оскарження нормативних та ненормативних актів, з розмежуванням і визнанням недійсними та нікчемними управлінських актів.

Ключові слова: правовий акт, акти управління, оскарження нормативних актів, судовий захист.

Ґрунтовна розробка теорії адміністративного акта була запроваджена французькими і німецькими правознавцями. У вітчизняній правовій науці питання, пов'язані з актами управління та окремими аспектами їх оскарження займалися дослідники адміністративного права: Костенков М. В., Тихомиров Ю. О., Васильєв Р. Ф., Котелевська І. В., Манохін В. М., Богуцький В. В., Адушкін Ю. С., Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов та ін.. Детальне дослідження інституту правового акта закономірне, бо він визначається як один з центральних у галузі адміністративного права, і опосередковує всі найважливіші функції публічного управління; адже державний апарат є опорною конструкцією будь-якої держави [1, 268-278].

Уніфікація правових інститутів, модифікація форм та засобів управління, приводить до того, що, в теорії господарсько-правової науки залишаються недослідженими питання, пов'язані з захистом суб'єктів господарювання від впливу неправомірних рішень і дій органів публічної влади. Абсолютно недослідженою залишається категорія акту господарського управління, невирішеним залишається питання підсудності справ з оскарження ненормативних актів. У цій статті поставлено за мету розглянути окремі проблеми, прогалини в правовому регулюванні питань оскарження актів управління, а також неоднозначності позицій законодавця з питань судового оскарження неправомірних актів управління.

У зв'язку з розвитком правової системи держави, зі створенням нових інститутів, зростає увага до якості механізмів публічних правовідносин у житті суспільства в цілому, і конкретно — окремих індивідуумів, у діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування. Особливу увагу варто звернути на проблему правомірності дій, спрямованих на прийняття правових актів управління та "можливість їхнього оскарження у випадках, коли на думку їх учасника з прийняттям такого акта порушуються його права або свободи" [2, 773].

Оскарження правових актів управління, виявлення їх юридичної обґрунтованості є частиною більш загальної проблеми — вирішення адміністративно-правових спорів як одного з видів юридичних суперечок [3, 29-36]. Одним з найважливіших критеріїв відмежування даної категорії спорів є те, що вони виникають у процесі реалізації такої правової форми управління, як видання адміністративних актів [4,147-148].

Протиправний (незаконний) акт управління можна вважати одним з видів юридичної помилки, яку вчені розуміють як об'єктивно протиправний, негативний

© В. О. Черкес, 2005

результат, що перешкоджає реалізації прав, свобод та інтересів особи, які охороняються державою. А. Б. Лисюткин відзначав такі основні риси юридичної помилки: 1) вона призводить до негативного результату внаслідок неправильно усвідомленої вольової поведінки суб'єкта; 2) має ненавмисний характер; 3) об'єктивно протиправна; 4) перешкоджає реалізації суб'єктивних прав та інтересів, охоронюваних законом; 5) вимагає юридичного розгляду [5, 129].

Незаконний акт управління необхідно приводити у відповідність з положеннями закону, тобто виправляти правову помилку, припущену уповноваженою посадовою особою або органом управління в межах компетенції при виданні акта. Правовими процесуальними засобами, за допомогою яких акти управління можуть бути скасовані, змінені або припинені, є: 1) оскарження; 2) перевірка акта самим органом управління або відповідною посадовою особою за власною ініціативою при здійсненні контролю.

Проте ці засоби забезпечення законності актів управління можуть і не привести до скасування або визнання акту недійсним. Вони є лише засобом з'ясування відповідності такого акта вимогам законів та інших правових актів, засобом визначення його юридичної чинності і нормативної обґрунтованості. У випадку задоволення скарги (подання прокурора) судом, оскаржуваний акт втрачає юридичну чинність. При цьому активною стороною в процесі з'ясування відповідності акту законам і його скасування є орган (посадова особа), що розглянув скаргу і прийняв позитивне рішення.

Законодавством передбачено, що акти управління та дії (бездіяльність) посадових осіб можуть бути оскаржені в судовому або в адміністративному порядку. Слід зазначити, що в Україні тривалий час не можна було оскаржити акти управління в суді. Спеціалісти підкреслювали, що, надаючи таку можливість, законодавець повинен визначити і відповідні повноваження суду. Наприклад, пропонувалося два варіанти вирішення цієї проблеми: 1) суд перевіряє законність і обґрунтованість акта, і, після цього, має право визнати його недійсним; 2) суд, перевіривши законність і обґрунтованість акту, має право прийняти самостійне рішення по справі [6, 122-126]. На перший погляд, найбільш логічним уявляється перший варіант вирішення проблеми, а саме — можливість скасування акту в судовому порядку. Однак висловлювалася і думка про недоцільність надання суду таких повноважень [7, 21]. Разом з тим, ще на початку 70-х рр. минулого сторіччя проблема судового контролю за актами управління вирішувалася шляхом надання суду можливості визнавати незаконний акт недійсним. У Конституції України 1996 р. передбачене право оскаржити в суді рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування і посадових осіб, якщо вони порушують права й особи громадян (ст. 55).

Право на судовий захист є важливим гарантом прав і свобод підпорядкованих суб'єктів у сфері діяльності органів публічного управління. Можна стверджувати, що надалі буде зростати роль судової влади в вирішенні спорів, пов'язаних з актами управління, оскільки судовий порядок розгляду таких спорів має ряд переваг порівняно з адміністративним оскарженням. Це обумовлено тим, що суд — це спеціальний державний орган, який здійснює контроль за законністю та обґрунтованістю прийнятих рішень, він незалежний від інших галузей влади; і це гарантовано Конституцією. Крім того, суд не зацікавлений у кінцевому результаті розгляду справи; процесуальний порядок чітко визначений; принципи судового розгляду демократичні; будь-які суб'єкти оскарження в суді мають рівні процесуальні права та обов'язки.

У судовій практиці зростає важливість справ з оскарження нормативних актів через невідповідність закону, особливо це характерно для податкових спорів [8, 4]. Новизна цієї категорії спорів у тому, що об'єктом оскарження є нормативний акт. При цьому судовий захист у таких справах стосується публічних інтересів невизначеного кола осіб, на яких поширюється дія оскаржуваного акту.

При розгляді цієї категорії справ суд контролює відповідність оскаржуваних актів іншим правовим нормам, які мають більшу юридичну силу в системі правових норм. Характер спору, а також процедура розгляду визначаються нормативною природою акта управління, який оскаржується. В судах розглядаються всі справи про оскарження нормативно-правових актів, крім тих, перевірка конституційності яких віднесена до компетенції Конституційного Суду України (ст. 150 Конституції, ст. 13 ЗУ "Про Конституційний Суд України").

Вимога визнати оскаржуваний акт незаконним (таким, що не відповідає ознакам нормативного), розглядається в суді загальної юрисдикції (ст. 236 ЦПК), або в господарському суді (визнання акту недійсним на підставі ст. 12 ГПК України). У Проекті АПК України (проект № 1331 від 25. 06. 2004 р.) пропонується справи про оскарження правових актів, що мають ненормативний характер, віднести до компетенції адміністративних судів [9, 2]. З такою позицією погодитися дуже важко. Зокрема, недоцільно відносити до даної категорії спори за участю юридичних осіб і фізичних осіб підприємців. Більшість спорів про оскарження актів органів публічної влади пов'язана з їх господарською (підприємницькою) діяльністю — це спори про виконання зобов'язань перед бюджетом, нарахування і сплату податків тощо. Штучний поділ підсудності між господарськими та адміністративними судами призведе до того, що після одержання рішення про скасування незаконного акта, суб'єкт господарювання повинен буде додатково звертатися до господарського суду з позовом про компенсацію понесених збитків. Результатом є безпідставне ускладнення і затягування судового захисту.

За результатами розгляду суд своїм рішенням або встановлює недійсність оскаржуваного нормативного акта, або відмовляє в задоволенні такої вимоги. При цьому в практиці більшості зарубіжних країн проводиться розмежування між визнанням акта ***недійсним*** і ***нікчемним***, тобто ніколи не існуючим і, отже, таким, що не має юридичних наслідків з моменту прийняття [10, 215]. Специфічною ознакою справ про оскарження актів є те, що немає потреби в з'ясуванні фактичних обставин справи, збиранні і дослідженні доказів. Головна задача суду — перевірити відповідність оскаржуваного акта положенням чинного законодавства. При цьому скаржнику не потрібно доводити незаконність акту, він зобов'язаний довести лише факт порушення своїх прав і свобод. Розглядаючи справу, суд повинен перевірити обсяг повноважень органа або посадової особи щодо прийняття оскаржуваного правового акту.

Резолютивна частина судового рішення у справі про визнання акта управління, таким, що не відповідає законодавству, містить висновок суду про задоволення або про відмову в задоволенні вимог заявника. У випадку визнання акта недійсним цілком або в частині, суд повинен зазначити в резолютивній частині рішення, що даний акт визнається недіючим і не підлягає застосуванню з дня набрання чинності рішенням суду. При задоволенні заяви про визнання акту невідповідним закону або іншому правовому акту, суд повинен вказати в резолютивній частині рішення, що такий акт (його частина) визнається недійсним і не створює правових наслідків із дня його прийняття. При цьому наслідки визнання акта недійсним поширюються на права та обов'язки зацікавлених осіб, які виникли до набуття рішенням суду законної сили. Відповідно до ст. 248^4, 248^{15} ЦПК України, подання скарги (заяви прокурора) до суду зупиняє виконання оскаржуваного правого акта.

До набрання чинності рішення суду нормативний акт має юридичну силу, а після ухвалення відповідного рішення — стає юридично недійсним, тобто не породжує правових наслідків для суб'єктів правовідносин, на регулювання яких він був спрямований. Рішення суду про визнання акта недійсним може бути оскаржене в апеляційному порядку. Після набрання чинності рішенням суду, інші особи, які не були ініціаторами судового оскарження, не можуть оскаржити той самий акт. У такий спосіб підвищуються роль і значення судового рішення в спорах про

відповідність закону нормативних актів, прийнятих органами державної виконавчої влади, зокрема, актів господарського управління.

Рішення у справі про визнання акта невідповідним закону, або повідомлення про таке рішення обов'язково повинне бути опубліковане в засобах масової інформації, зокрема, у виданні, де був опублікований оскаржений акт. У деяких випадках суд також має право в резолютивній частині рішення зобов'язати редакцію засобу масової інформації опублікувати повідомлення про визнання недійсним акта, надрукованого в цьому виданні.

Рішення в справі про визнання нормативного акта невідповідним закону, повинне бути направлено відповідному органу або посадовій особі не пізніше 10 днів після набрання рішенням чинності. Орган виконавчої влади зобов'язаний повідомити суду і скаржнику про виконання рішення суду в місячний термін із дня одержання рішення. Тому суди, які прийняли рішення в справі про оскарження акту управління, зобов'язані контролювати виконання прийнятого ними рішення.

Наявність у суду права перевіряти оскаржувані акти на відповідність закону, а також права визнавати їх недійсними, дає підставу для висновку про те, що судова практика поступово стає джерелом права. Радянська правова наука подібну можливість цілком заперечувала [11, 4-5]. На відміну від радянських правознавців, все більша кількість сучасних вчених визнають судову практику джерелом права [12, 50-56].

Судове рішення, прийняте за результатами розгляду справи про відповідність закону будь-якого правового акту, стає правотворчим, оскільки формує нові права та обов'язки для суб'єктів права, встановлює невідповідність окремої правової норми вимогам закону, і, як наслідок, неминуче призводить до скасування визначених нормативних положень. Судовий орган може визнати недійсним управлінське рішення адміністративного органу, тоді як останній ніколи не може визнати таким судовий акт.

Російський правознавець А. В. Цихоцький відзначав, що визнання судового прецеденту формою (джерелом) права є відображенням об'єктивних вимог сучасного соціального буття. Таким чином, відстоюється суб'єктивне право суду на нормотворчість, і разом з тим судова система наділяється новою функцією: здійснювати пошук правової норми за межами нормотворчості. При цьому нормотворчість не є основною функцією судової системи, а має лише допоміжний характер і здійснюється в законодавчих межах [13, 355-356].

У судовій практиці виникають питання, пов'язані з оскарженням нормативних актів, які поки не врегульовані законодавством. Наприклад: чи має суд право при оскарженні тільки частини нормативного акту зі своєї ініціативи перевіряти законність акту в цілому, якщо така вимога не висунута заявником? Чи вправі суд при ухваленні рішення покладатися лише на підстави і доводи, приведені заявником, або він може зі своєї ініціативи визначати інші підстави, при наявності яких нормативний акт може бути визнаний недійсним?

Здається, що при розгляді подібних справ суд повинен займати активну позицію в з'ясуванні ступеня відповідності оскаржуваного акта (його частини) нормам закону. Необхідно системно досліджувати й оцінювати всі юридичні підстави, з яких оскаржуваний акт може бути визнаний незаконним. При розгляді питання про законність окремих положень нормативного акта та у випадках визнання їх недійсними, суд не повинен залишати без уваги інші частини цього акта, оскільки у випадку визнання недійсними окремих частин останнього, він у цілому може втратити свій практичний зміст і правове значення. Механізм правової охорони фундаментальних прав істотно підвищує рівень правової захищеності і є складовою загальної системи юрисдикційного контролю за діяльністю публічних органів.

Отже, відзначимо, що кількість проблем, пов'язаних з правовими актами, є дуже великою. Випливають вони, перш за все, з відсутності легального визначення по-

няття "правовий акт", а це призводить до невпорядкованості регламентації процедур оскарження. У процесуальних кодексах вимагають уніфікації норми, присвячені регулюванню оскарження правових актів. Необхідно також ставити на законодавчому рівні питання про розмежування категорій недійсного та нікчемного актів; чітке визначення переліку повноважень суду в межах розгляду справи з оскарження правових актів управління, а також віднесення до компетенції господарських судів подібних спорів за участю суб'єктів господарювання.

Література

1. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государствоведения. — М., Артикул, 1997, — С. 268-27.

2. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М.: 1998. — С. 773.

3. Камнева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. — 1998. — № 12. — С. 29-36.

4. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть), Учебное пособие. — Х.: "Одиссей", 2001. — С. 288.

5. Лисюткин А. Б. Вопросы методологии исследования категории "ошибка" в правоведении. — Саратов: СГАП, 2001. — С. 129.

6. Петухов Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению правовых актов // Советское государство и право. — 1975. — № 5. — С. 122-126.

7. Каверин А., Корнелюк А. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Социалистическая законность. — 1962. — № 9. — С. 21.

8. Козлова Н. Судебная ошибка возможна, но надо стремиться ее избежать. — Российская Газета, 2003 г. — № 14. — С. 4.

9. Евтеева Е. Идет работ над АПК // "Юридическая практика". — 2004. — № 11 (325) — С. 2.

10. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. — М.: Спарк, — 2003. — С. 464.

11. Стефанюк В. С. Історичний шанс для українського правосуддя // "Юридичний вісник України". — 2002. — № 13. — С. 4-5.

12. Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права // ЖРП. — 1997. — № 6. — С. 50-56.

13. Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. — Новосибирск, — 1997. — С. 355-356.

В. А. Черкес

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРОБЛЕМЫ ОБЖАЛОВАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

РЕЗЮМЕ

В статье изложены общие положения рассмотрения споров по обжалованию актов, издаваемых публичными органами власти. Отмечено, что в теории остаются не исследованными проблемы судебного обжалования актов управления в сфере хозяйствования; в законодательстве нечетко определены различия последствий признания актов управления ничтожными и недействительными. Автор выражает несогласие с позицией отнесения к компетенции административных судов споров физических и юридических лиц с субъектами властных полномочий по обжалованию их решений, действий или бездействия.

Ключевые слова: правовой акт, акты управления, обжалование нормативных актов, судебная защита.