

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРАКТИЦІ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ УКРАЇНИ

В. Кравчук

Кафедра теорії та історії держави і права, конституційного права

Волинський державний університет імені Лесі Українки

вул. Винниченка, 30, 43000 Луцьк, Україна

На підставі аналізу чинного господарського законодавства та новітньої юридичної літератури досліджується порядок розгляду господарськими судами справ про незаконність правових актів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Значна увага приділяється аналізу правової природи провадження у справах, про визнання незаконними правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: суд, законність, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, господарський суд.

Особливе місце в практичній діяльності господарських судів займають справи про визнання недійсними актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Господарський процесуальний кодекс України від 6. 11. 1991 року (далі ГПК) [1] в його нинішній редакції містить окремі норми, що визначають особливості розгляду справ про визнання недійсними актів державних та інших органів, підприємств, установ, організацій, але ці норми розміщені в різних розділах ГПК. В деяких розділах, зокрема, щодо досудового врегулювання, підвідомчості, ці особливості прямо передбачені нормою закону.

Відповідно до статті 12 ГПК, господарському суду підвідомчі, зокрема, справи у спорах про визнання недійсними актів з підстав, зазначених у законодавстві. В літературі зверталася увага на те, що однією з особливостей категорії справ про визнання недійсними актів є питання правильного визначення підвідомчості та чіткого усвідомлення спірних правовідносин, які повинні вирішуватися саме господарськими судами, а не іншими органами по вирішенню спорів [2, с.173].

Усі нормативно-правові акти органів державної влади (незалежно від статусу, спеціалізації, сфери компетенції, інших ознак), які оскаржуються до суду з мотивів перевищення компетенції при їх прийнятті та невідповідності законодавству мають всі ознаки норм права: обов'язковість, беззастержність, імперативність, можливість багаторазового застосування, забезпеченість державним примусом, наявність норм поведінки тощо.

Акт державного органу з мотивів невідповідності його законодавству повинен визнаватися недійсним за наявності підстав для цього, незалежно від часу його прийняття, якщо інше не буде прямо визначено окремою конкретною правовою нормою.

Однак стаття 12 ГПК, в якій визначено справи, підвідомчі господарським судам, не містить ознак актів, що можуть бути предметом розгляду в господарському суді, оскільки компетенція різних державних та інших органів розповсюджується на різні сторони суспільних відносин. Дана прогалина заповнена рішенням Конституційного Суду України від 2 липня 2002 року № 13-рп/2002, в якому зазначається, що “положення абзацу першого пункту 1 частини першої статті 12 ГПК України щодо підвідомчості господарським судам справ “у спорах про визнання недійсними актів з підстав, зазначених у законодавстві” треба розуміти так, що господарським судам підвідомчі справи про визнання недійсними чинних як нормативних, так і ненормативних актів незалежно від дати їх прийняття”[3].

Як встановлено статтею 5 ГПК, порядок досудового врегулювання господарських спорів не поширюються на спори про визнання недійсними актів державних та інших органів, підприємств та організацій, які не відповідають законодавству і порушують права та охоронювані законом інтереси підприємств та організацій. На це також звертав увагу Вищий арбітражний суд України в пункті 6 роз'яснення Президії ВАСУ від 01.11.1995 р. №02-5/781 “Про деякі питання застосування розділу II Арбітражного процесуального кодексу України” (в редакції роз'яснення Президії від 18.11.1997 р. №02-5/445) [4, с.2].

Одна з причин такого винятку полягає, на наш погляд, в тому, що у справах про визнання недійсними актів не вирішується спір про право, а тому вони повинні розглядатися не як справи позовного провадження, а в особливому порядку, як справи про встановлення факту. Тому уявляється, що такий конфлікт не може бути ліквідований сторонами самотійно в порядку досудового врегулювання без звернення до суду, оскільки акт, що не відповідає вимогам закону, не може бути визнаний недійсним тим органом, який його видав, а може бути цим органом лише скасований. Проте скасування акта не тотожне визнанню його недійсним, оскільки скасування акта припиняє його дію з моменту скасування і на майбутнє, а недійсним акт визнається з моменту його прийняття. Через це досудове врегулювання в такому випадку не досягає цілі відновлення того правового стану, який існував до порушення охоронюваного законом інтересу у зв'язку з виданням акта. Як зазначалося в літературі, однією з функцій стадії досудового врегулювання спорів є забезпечення якомога швидкого відновлення порушених прав підприємств та організацій [5, с.115].

На відміну від господарського процесу, в цивільному судочинстві (стаття 248-4 ЦПК) передбачено, що подання скарги до суду зупиняє виконання оскарженого акта. Такий захід є доречним і обґрунтованим з тих міркувань, що виконання акта, якщо його дію не зупинити, може призвести до певних негативних правових наслідків, зокрема, до порушення в подальшому суб'єктивного права. Відсутність аналогічної норми в ГПК щодо зупинення виконання акта, який є предметом судового розгляду, можна було б компенсувати заборонаю відповідачу або іншим особам вчиняти певні дії на виконання оспорюваного акта.

Виходячи з того, що справи про визнання недійсними актів не носять майнового характеру, не можуть бути використані і передбачені статтею 22 ГПК права позивача щодо вчинення деяких процесуальних дій. Зокрема, позивачем не може бути змінено предмет позову, збільшено або зменшено розмір позовних вимог. Визнання ж позову відповідачем суттєво не впливає на наслідки розгляду справи. Відповідно до пункту 1-1 статті 80 ГПК провадження у справі припиняється у зв'язку із відсутністю предмету спору.

Статтею 84 ГПК визначено лише єдину особливість змісту рішення суду про визнання акта недійсним: в резолютивній частині рішення вказується чи визнається акт недійсним повністю або частково (і в якій саме частині). Але при цьому не враховано, що господарському суду підвідомчі справи про визнання недійсними як ненормативних, так нормативних актів, що офіційно оприлюднюються і розповсюджують свою дію на необмежене коло суб'єктів. Тому дуже важливим є оприлюднення факту визнання недійсним нормативного акта з тією метою, щоб, по-перше, припинити його застосування іншими особами, які не були учасниками розгляду справи, і тим самим запобігти можливим порушенням інтересів суб'єктів в майбутньому, а по-друге, запобігти поданню заяв про визнання недійсним того ж самого акта, щодо якого вже прийнято судові рішення у даному провадженні.

На діяльність господарюючих суб'єктів впливають акти органів місцевого самоврядування, які до органів держави не належать. Правовий статус цих органів визначається Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законодавчими актами. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” є спеціальним законом, який відповідно до преамбули Закону визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [6].

Відповідно до статті 59 цього Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування приймають акти, причому рада в межах своїх повноважень приймає нормативні акти. Цією ж статтею встановлюється, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Обов'язковість актів місцевого самоврядування впливає із статті 73 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до якої акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Окрім того, пунктом 3 цієї ж статті встановлено, що місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи

та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Слід нагадати, що на органи місцевого самоврядування поряд з органами державної влади поширюється дія принципу, встановленого статтею 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

В господарському процесуальному законодавстві України органи місцевого самоврядування окремо не виділяються, а за змістом статей 1, 5, 12 ГПК їх слід віднести до інших органів, акти яких можуть бути визнані господарським судом недійсними. Одразу слід звернути увагу на те, що господарському суду підвідомчі лише справи про визнання недійсними актів органів місцевого самоврядування, а у прийнятті заяв про визнання недійсними актів посадових осіб місцевого самоврядування слід відмовляти з посиланням на пункт 1 статті 62 ГПК.

Поряд з цим, як зазначалося вище, визнання акта недійсним передбачає з'ясування не тільки його невідповідності нормам матеріального права, а й дослідження наявності порушень процедури його прийняття. Тобто незаконним акт органів місцевого самоврядування може бути визнаний лише у випадку, якщо він суперечить Конституції і законам України. Якщо акт визнаний незаконним, він стає недійсним. В той же час акт може бути визнаний недійсним і з інших підстав.

Також слід звернути увагу на те, що в нормі Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” йдеться про незаконність актів як про невідповідність Конституції і законам України, залишаючи в стороні цілий правовий масив підзаконних нормативних актів - актів Президента та Кабінету Міністрів. Хоча відповідно до статті 24 цього Закону органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності не тільки Конституцією і законами України, але й актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. Таким чином, з цього випливає, що акти органів місцевого самоврядування повинні відповідати не тільки Конституції та законам України, а й актам Президента України, Кабінету Міністрів України.

Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” не наділені статусом юридичної особи. Рішення цієї процесуальної проблеми треба виводити з аналізу статей 1 і 21 ГПК. Відповідно до статті 21 ГПК сторонами в господарському процесі - позивачами і відповідачами - можуть бути підприємства та організації, зазначені у статті 1 ГПК, тобто підприємства, установи, організації, інші юридичні

особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності. В частині другій статті 1 ГПК згадуються державні та інші органи. Як зазначалося вище, оскільки в ГПК не виділяються окремо органи місцевого самоврядування, можна зробити висновок про те, що в категорію “інші” входять, зокрема й органи місцевого самоврядування. Отже, з викладеного слідує, що органи місцевого самоврядування поряд з державними органами, не маючи статусу юридичної особи, можуть бути сторонами в господарському процесі.

У справах про визнання недійсними актів органів місцевого самоврядування важливим є питання підвідомчості справ господарському суду. В роз'ясненні Президії Вищого арбітражного суду України від 8 лютого 1996 р. №02-5/62 “Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ арбітражним судам” (пункт 1) наводиться загальне правило розмежування підвідомчості спорів, яке полягає в тому, що якщо в законодавчому акті підвідомчість спорів визначена альтернативно: суду чи господарському суду, або сказано про вирішення спору в судовому порядку, господарському суду слід виходити з суб'єктного складу учасників спору, що визначені Господарським процесуальним кодексом України. Як зазначалося вище, відповідно до статті 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” акти органів місцевого самоврядування визнаються незаконними в судовому порядку. Отже, виходячи з наведеного вище принципу справа про визнання недійсним акта буде підвідомча господарському суду в тому випадку, коли суб'єктний склад учасників відповідає статті 1 ГПК.

Однак з цього правила є виняток. Відповідно до статті 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Як бачимо, в цьому законодавчому акті підвідомчість визначена однозначно для того випадку, коли заявником у справі про визнання акта недійсним є орган місцевого самоврядування. Тобто, якщо заява про визнання акта недійсним виходить від органу місцевого самоврядування, господарському суду слід відмовляти в прийнятті такої заяви на підставі пункту 1 статті 62 ГПК.

Отже, розгляд і вирішення справ за заявами про законність правових актів місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування господарськими судами є важливим засобом захисту інтересів громадян, юридичних осіб і держави, сприяє підвищенню рівня відповідальності зазначених органів та їх посадових осіб за належне виконання обов'язків.

1. Господарський процесуальний кодекс. – К.: Атіка, 2002.
2. Мілевський Й.Р. Деякі питання практики вирішення спорів про визнання недійсними актів // Вісник Вищого арбітражного суду України. - 1998. - № 1(1). - С.172-176.
3. Рішення Конституційного Суду України від 2 липня 2002 № 13-рп/2002 (справа про оспорування актів в господарському суді) // Комп'ютерна база “Ліга. Закон”.

4. Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 01.11.95 р. №02-5/781 “Про деякі питання застосування розділу II Арбітражного процесуального кодексу України” // Арбітражне судочинство в Україні: правові засади та практика. - К.: Ін Юре. - 1998.
5. Щербина В.С. Доарбітражне врегулювання господарських спорів за законодавством України // Реферативний огляд чинного законодавства України / За ред. В.В. Цветкова, Є.Б. Кубко. - К: Салком, 2000. - С. 113-129.
6. Закон України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. - 1997.- №24.- Ст. 170.

The guarantee of the lawfulness in the lawful statements of the local bodies executive power and the self-government bodies in practice thrifty court.

Kravchuk V.

Lesia Ukrainka Volyn State University, Vynnychenko str. 30,
UA-43000 Luck, Ukraine

On the basis of the analysis of the thrifty legislation and newish juridical literature the order of trial cases according to the lawful statements of the local bodies of the state executive power and the self-government bodies by the thrifty court.

The great attention is paid to the analysis of the lawful character of the cases about recognize unlegal lawful statements of the local bodies of the state executive power and the self-government bodies.

Key words: the court, legitimacy, local bodies of the state executive power, self-government bodies, the thrifty court.

Стаття надійшла до редколегії “_____” _____ 2002 р.