

Роль органів юстиції України

в реалізації судових рішень про визнання нормативно-правового акта незаконним (нечинним)



Л. М. Бєлкін

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник

У статті розглядаються способи реалізації рішень адміністративних судів про визнання незаконним (нечинним) нормативно-правового акта суб'єкта владних повноважень. Пропонуються напрями підсилення ролі органів юстиції України в реалізації таких судових рішень.

Ключові слова: адміністративний суд, нормативно-правовий акт, визнання незаконним (нечинним), скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, проведення перевірок органами юстиції.

В статье рассматриваются способы реализации решений административных судов о признании незаконным (недействительным) нормативно-правового акта субъекта властных полномочий. Предлагаются направления усиления роли органов юстиции Украины в реализации таких судебных решений.

Ключевые слова: административный суд, нормативно-правовой акт, признание незаконным (недействительным), отмена решения о государственной регистрации нормативно-правовых актов, проведение проверок органами юстиции.

The article discusses how to implement the decisions of administrative courts to invalidate (void) normative legal act of the subject of power. The directions to strengthen the role of Justice of Ukraine in the implementation of court decisions.

Keywords: *administrative court, the legal act of recognition of the illegal (invalid), reversing the decision on state registration of legal acts, conduct inspections justice agencies.*

Прийнято вважати, що сучасне нормативно-правове регулювання неможливе без участі в такому регулюванні підзаконних нормативно-правових актів. Так, Д. В. Журавльов вказує на те, що норми права, нормативні приписи, які містяться в законах України, отримують свій розвиток в підзаконних нормативно-правових актах, які деталізують, конкретизують законодавчі нормативні приписи; наближають їх до конкретних життєвих ситуацій [1, с. 8-9]. Це змушує суспільство миритися з підзаконним нормотворенням.

Питома вага підзаконних нормативно-правових актів у системі законодавства України постійно збільшується. Так, Л. М. Горбунова [2, с. 5] наводить дані про те, що якщо у 1995 р. органами державної влади було прийнято 4.100 нормативно-правових актів, з яких 153 закони (3,7 %), в 1997 р. – понад 6.000, у тому числі 196 законів (3,3 %), то у 2004 р. в межах держави набули чинності близько 14.500 таких актів, з яких 330 – закони (2,3 %), а решта – підзаконні джерела права. Зазначене вимагає значної уваги до якості підзаконного нормотворення.

Разом з тим, якість підготовки підзаконних нормативно-правових актів залишається на низькому рівні. Огляд вад такого нормотворення свідчить про те, що основними й типовими з них є невідповідність актам вищого рівня (за-

конам, кодексам) та/або прийняття актів з перевищенням компетенції органів, що їх прийняли [2, 3]. Як справедливо зазначається в роботі [4, с. 297], непоодинокі ситуації, коли підзаконні акти стають «надзаконними». В згаданій вище монографії [2, с. 160] Л. М. Горбунова відзначає, що із поданих на державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів найчастіше відмовлялося в державній реєстрації тому, що акт видано з порушенням чинного законодавства, зокрема акт порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки; виходить за межі компетенції органу, що його видав; не відповідає вимогам законодавства про мови; суперечить установленому порядку ведення діловодства тощо.

Водночас велика кількість актів, що проходить експертизу в органах юстиції, а також суперечливість чинного законодавства не дозволяють вимагати від органів юстиції бути абсолютно надійним фільтром щодо недопущення в законодавче поле України підзаконних нормативно-правових актів, що суперечать законам. Так, свого часу в п. 3 Роз'яснення Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» від 26.01.2000 р. № 02-5/35 останній зазначав, що господарським судам слід виходити з того, що така реєстрація (у Міністерстві юстиції України (далі – Мін'юст) чи у його відповідних органах) не є незаперечним доказом відповідності даного акта чинному законодавству України. За таких умов необхідним видається судовий контроль за законністю таких підзаконних актів.

Так, за даними Вищого адміністративного суду України (далі – ВАС України) [5],

адміністративними судами України розглянуто спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень (далі – СВП) щодо оскарження нормативно-правових актів: у 2009 р. – 378 справ (задоволено 27 % позовів), у 2010 р. – 419 справ (задоволено 33 % позовів). Разом з тим, системних досліджень наслідків такого контролю в літературі не здійснювалося. Тому в нашій статті поставлено мету з'ясувати роль органів юстиції в реалізації відповідних судових рішень.

Згідно з частиною 8 статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), адміністративний суд може визнати нормативно-підзаконний акт незаконним чи таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині. Крім того, в ч. 11 ст. 171 КАС України додатково зазначено, що резолютивна частина постанови суду про визнання НПА незаконним або таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Отже, вказані формулювання є дещо суперечливими. Якщо в ч. 8 ст. 171 КАС України мова йде про визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили (повністю або в окремій його частині), то в ч. 11 ст. 171 КАС України додатково зазначається про визнання такого акта нечинним. Водночас в обох випадках йдеться про необхідність встановлення в судовому порядку факту суперечності підзаконного акту актам вищої юридичної сили (як правило, закону чи кодексу). Отже, виникає питання реалізації такого судового рішення, оскільки судом з цього приводу на СВП жодного обов'язку не покладається.

Варто зазначити, що реалізація такого судового рішення може відбуватися двома способами: а) припиненням застосування акта в незаконній частині без внесення до нього відповідних змін та б) внесенням до акта відповідних змін.

Варіант а) в принципі має більш широкий сенс. Так, згідно з ч. 4 ст. 9 КАС України, у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Тобто при розгляді судового спору суд не повинен застосовувати підзаконний нормативно-правовий акт, якщо він суперечить закону (кодексу). Однак на практиці суди при розгляді конкретних справ, як правило, не бажають самостійно оцінювати відповідність чи невідповідність підзаконного нормативно-правового акта законів і обмежуються посиланнями на те, що той чи інший акт в установленому законом порядку нечинним не визнаний. За таких умов судові рішення, прийняте в порядку ст. 171 КАС України, створює преюдицію для розгляду тих спорів, де СВП застосував незаконний акт. Тобто при розгляді конкретних справ точно встановлено, що даний акт суперечить законам, отже, не підлягає застосуванню в силу ч. 4 ст. 9 КАС України.

Однак, таке правозастосування викликає певні труднощі для суб'єкта приватного права. По-перше, попри вимогу ч. 11 ст. 171 КАС України, СВП, як правило, не публікує відповідну інформацію про визнання акта нечинним. По-друге, СВП продовжує застосовувати цей акт у взаємовідносинах із суб'єктами приватного права, а останні не наважуються ігнорувати такий акт. Так, Постановою Окружного адміністративного суду (далі – ОАС) м. Києва від 14.03.2008 р.

у справі № 9/66 визнані неправомірними вимоги Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів, затвердженого рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – ДКЦПФР) від 19.12.2006 р. № 1591, в частині розкриття інформації закритими акціонерними товариствами. Попри те, що ДКЦПФР не оскаржила цю Постанову своєчасно, і вона набрала законної сили в квітні 2008 р., ДКЦПФР ще цілий рік збирала від закритих акціонерних товариств відповідну інформацію і застосовувала штрафні санкції за її неподання [6-8]. Остаточні зміни відповідно до Постанови ОАС м. Києва від 14.03.2008 р. у справі № 9/66 були внесені після неодноразових звернень до Мін'юсту з боку суб'єктів фондового ринку рішенням ДКЦПФР від 30.10.2009 р. № 1355, зареєстрованим в Мін'юсті 25.01.2010 р. за № 80/17375, тобто майже через 2 роки після набрання судовим рішенням законної сили [9]. Отже, без певного юридичного впливу, а саме – примусового внесення до нормативно-правового акта відповідних змін, – недобросовісний СВП намагається не визнавати втрату чинності своїх незаконних актів, а забезпечення прав осіб можна реалізувати тільки через суд.

Щодо тривалого невнесення відповідних змін в нормативно-правові акти за наслідками судових рішень можна навести й інші аналогічні приклади. Так, Постановою ОАС м. Києва від 01.10.2009 р., залишеною без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду (далі – КААС) від 28.09.2010 р. та ухвалою ВАС України від 24.11.2011 р., задоволено позов ТОВ про визнання незаконним та нечинним рішення ДКЦПФР від 08.06.2004 р. № 279, яке діє у редакції рішення ДКЦПФР від 27.12.2007 р. № 2380, в частині абз. 2 п. 7 розд. I Положення про порядок складання та надання адміністративних даних щодо діяль-

ності торговців цінними паперами. Попри те, що судові рішення набрали законної сили 28.09.2010 р., незаконний абзац був виключений рішенням ДКЦПФР від 20.10.2011 р. № 1543, зареєстрованим в Мін'юсті 23.12.2011 р. за № 1507/20245, тобто більше, ніж через рік після набрання судовим рішенням законної сили.

Постановою ОАС м. Києва від 01.12.2009 р. у справі № 2а-4240/09/2670, яка (Постанова) не оскаржувалася і набрала законної сили 01.01.2010 р., визнане незаконним Рішення ДКЦПФР від 30.12.1998 р. № 221 в частині підпункту е) п. 8.2 Положення про порядок реєстрації випуску акцій та інформації про їх емісію під час реорганізації товариств, затвердженого зазначеним Рішенням. Однак ця норма виключена тільки Рішенням ДКЦПФР від 13.09.2011 р. № 1308, зареєстрованим в Мін'юсті 30.09.2011 р. за № 1134/19872, тобто майже через два роки після набрання судовим рішенням законної сили і після неодноразових скарг до Мін'юсту.

Дещо швидше внесені відповідні зміни до нормативно-правових актів за наслідками судового розгляду позову Заступника Генерального прокурора України до ДКЦПФР про визнання нечинним п. 10 розд. I Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджених Рішенням ДКЦПФР від 11.12.2007 р. № 2272, відповідно до якого юридична особа може бути притягнена до відповідальності за вчинення правопорушення не пізніше трьох років з дня вчинення правопорушення. Постановою ОАС м. Києва від 30.06.2010 р. у справі № 2а-3047/10/2670, залишеною без змін ухвалою КААС від 24.11.2010 р., позов задоволено, рішення ДКЦПФР в цій частині визнано нечинним. Зазначений пункт виключений рішенням ДКЦПФР від 08.02.2011 р. № 128, зареєстрованим

в Мін'юсті 25.02.2011 р. за № 238/18976, тобто через 4 місяці після набрання судовим рішенням законної сили.

Описаний стан справ свідчить про те, що поточне законодавство не містить будь-яких надійних механізмів гарантованого примусового внесення змін до нормативно-правових актів в частині, що визнана судом нечинною.

Дійсно, КАС України не передбачає постановлення судом рішення щодо зобов'язання СВП внести відповідні зміни в нормативно-правові акти, встановлення строку таких змін та надання суду звітності. Відтак, неможливе і відкриття з цього приводу виконавчого провадження. Аналогічно відсутній і будь-який судовий контроль за виконанням вимог ч. 11 ст. 171 КАС України щодо оприлюднення інформації про втрату чинності нормативно-правового акта у відповідній частині, в результаті чого правозастосовувач може не знати, або може зробити вигляд, що не знає про цю подію. З цього приводу варто пригадати, що свого часу п. 9.7 Роз'яснення Вищого арбітражного суду України «Про судові рішення» від 10.12.1996 р. № 02-5/422 був спеціально доповнений абз. 2, відповідно до якого, визнаючи повністю або частково недійсним акт нормативного характеру державного чи іншого органу, у тому числі акт вищого чи центрального органу виконавчої влади, господарський суд був повинен, зокрема, покладати на орган, що видав такий акт, обов'язок опублікувати (оприлюднити) резолютивну частину рішення господарського суду у тому самому виданні (у той самий спосіб), де було опубліковано (оприлюднено) визнаний недійсним акт. Копію відповідного рішення необхідно надіслати Мін'юсту України чи його органу.

Зазначена вимога видається корисною, оскільки щодо публікації можливий прямий примус, в тому числі шляхом відкриття виконавчого провадження, а пові-

домлення Мін'юсту чи його органу автоматично включало процедуру скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта. Зараз всі ці вимоги незаслужено забуто.

За таких умов, лівова частина контролю за реалізацією судових рішень щодо визнання нормативно-правового акта нечинним покладається на органи юстиції. Так, згідно з пп. «б» п. 17 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 та пп. 4.2 п. 4 Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру, затвердженого Наказом Мін'юсту від 31.07.2000 р. № 32/5, зареєстрованим в Мін'юсті 31.07.2000 р. за № 458/4679 (далі – Порядок № 32/5), рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта може бути скасовано у зв'язку з набранням законної сили судовим рішенням про визнання НПА незаконним чи таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині. Крім того, згідно з пп. 10 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011, Мін'юст, зокрема, скасовує рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації.

Згідно з абзацом 2 пункту 7 Порядку № 32/5, у разі виникнення обставин, зазначених у пп. 4.2 п. 4 цього Порядку, орган державної реєстрації попередньо письмово інформує орган, що видав нормативно-правовий акт, про необхідність у 5-денний строк внести до нього зміни або скасувати його, і відповід-

ний акт у цей самий строк подати на державну реєстрацію в установленому законодавством порядку. Згідно з п. 8 Порядку № 32/5, при невиконанні органом, що видав нормативно-правовий акт, вимог органу державної реєстрації, зазначених в абз. першому та другому п. 7 цього Порядку, орган державної реєстрації скасовує рішення про державну реєстрацію цього НПА. Але, хоча строки по останній процедурі точно не визначені, все одно норми часу, які визначені днями, не можна порівняти з реальним згаданим вище 1-2 річним періодом на приведення нормативно-правового акта у відповідність з рішеннями судів.

Проблема, очевидно, полягає у недосконалоості цього механізму. По-перше, відсутній механізм інформування органів юстиції про відповідні судові рішення. Очевидно, зараз адміністративні суди не зобов'язані виконувати згаданий вище п. 9.7 Роз'яснення Вищого арбітражного суду України «Про судові рішення» від 10.12.1996 р. № 02-5/422 щодо направлення копії відповідного рішення до відповідного органу юстиції, а безпосередньо КАС України такого обов'язку на адміністративні суди не покладає. Отже, відповідну інформацію реально може надати тільки позивач, що виграв справу, хоча він тим більше не зобов'язаний це робити. Але навіть якщо такий позивач направить відповідні відомості, чинні нормативно-правові акти не встановлюють порядок дій органу юстиції в цьому випадку. Зазвичай, він запитує підтвердження у відповідному суді. Зокрема, так вчинив Мін'юст у відповідь на звернення позивача у згаданій вище справі № 9/66. На відповідний запит ОАС м. Києва надав відповідне підтвердження, що викликало роздратування у тодішнього керівництва ДКЦПФР [9].

По-друге, відсутній належний автоматизм у виконанні процедури за п. 8 Порядку № 32/5. Практично, у відповідь на за-

пит органу юстиції суб'єкту нормотворення достатньо не внести у 5-денний термін до нормативно-правових актів зміни або скасувати його, а просто вступити у листування з органом юстиції, переконуючи його почекати. Така можливість підтверджується, зокрема, положенням п. 4.1 Рекомендацій щодо застосування Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру, схвалених постановою колегії Мін'юсту від 21.09.2000 р. № 26. Відповідно до нього при здійсненні дій по п. 8 Порядку № 32/5 слід мати на увазі, що орган, якому направлено відповідного листа, повинен повідомити реєструючий орган про заходи, що ним прийняті. А саме: вносяться зміни чи доповнення до акта; його визнано таким, що втратив чинність; акт викладено в новій редакції. Правомірність таких дій підтверджено і в судовому порядку. Так, при розгляді позову ВАТ до Мін'юсту про невчинення дій по п. 8 Порядку № 32/5 за наслідками згаданого вище судового рішення у справі № 2а-4240/09/2670, КААС в ухвалі від 15.12.2011 р. у справі № 2а-18442/10/2670 визнав правомірним таке невчинення, зазначивши, що Мін'юст звернувся до ДКЦПФР з пропозицією про внесення змін до зазначеного нормативно-правового акта. Але у відповідь на це звернення Комісія зазначила, що внесення змін до Рішення Комісії № 221 від 30.12.1998 р. є недоцільним, – і це незважаючи на відповідне судові рішення.

Крім того, згідно з пунктами 11 п. 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011, Мін'юст, зокрема, перевіряє у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також інших органах, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, стан додержання законодавства про дер-

жавну реєстрацію нормативно-правових актів, вимагає у разі потреби подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію або їх скасування, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

Порядок проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів затверджений Наказом Мін'юсту від 01.02.2005 р. № 13/5, зареєстрованим в Мін'юсті 01.02.2005 р. за № 121/10401 (далі – Порядок № 13/5). Цим Порядком, зокрема, передбачено, що підставою для проведення позапланової перевірки може, зокрема, бути систематичне ігнорування вимог органу юстиції щодо надання інформації з питань державної реєстрації нормативно-правових актів, необхідної для узагальнення стану цієї роботи, у тому числі інформації про розгляд судами України справ щодо визнання нормативно-правових актів нечинними повністю або в окремії їх частині з метою контролю за виконанням судових рішень і запобігання застосуванню нормативно-правових актів, що не є чинними (пп. «в» п. 2.4 Порядку), хоча невідомо, яким нормативним документом передбачений такий обов'язок. Водночас в переліку питань, що підлягають обов'язковій перевірці (розд. III Порядку), відсутні питання судового оскарження актів суб'єкта нормотворення, що перевіряється.

Усе це утруднює контроль органів юстиції за реалізацією судових рішень, якими визнаються нечинними нормативно-правові акти, повністю або частково.

З метою удосконалення такого контролю та унеможливлення застосування нормативно-правових актів, що не є чинними, вважаємо за доцільне удосконалення відповідних нормативно-правових актів, а саме:

а) на законодавчому рівні: доповнити ст. 171 КАСУ вимогами до адміністративного суду при задоволенні позову в резолютивній частині додатково зобов'язувати відповідача внести відповідні зміни до нормативно-правового акта, що оскаржений; оприлюднити цю інформацію у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили, а також направляти завірений примірник судового рішення до відповідного органу юстиції;

б) на рівні підзаконного нормотворення:

1) пункт 5 Порядку № 32/5 доповнити вимогою, що суб'єкт нормотворення зобов'язаний повідомляти відповідний орган юстиції про набрання законної сили судових рішень про визнання НПА нечинними;

2) в п. 7 Порядку № 32/5 зазначити, що у разі виникнення обставин, зазначених у пп. 4.2 п. 4 цього Порядку, орган юстиції безумовно скасовує державну реєстрацію відповідного акта повністю або у відповідній частині. Такий підхід відповідатиме ст. 124 Конституції України щодо обов'язковості виконання судового рішення на всій території України;

3) в п. 3.1 розділу III Порядку № 13/5 передбачити, що предметом перевірки є стан оскарження нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктом нормотворення, що перевіряється, в судах; результати такого оскарження; наявність публікацій про визнання актів нечинними, якщо такі судові рішення приймалися; заходи реагування щодо приведення актів у відповідність до законів в контексті рішень судів тощо.

Таким чином, вважаємо, що всі зазначені питання підзаконного нормотворення, в тому числі поставлені в нашій статті, повинні бути врегульовані спеціальним законом. На це вказувалося нами, зокрема, в іншій статті [10] і підтримується спеціалістами в сфері підзаконного нормотворення [2, с. 181].

Список використаної літератури

1. Журавльов Д. В. Система трудового законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Д. В. Журавльов. – Харків, 2005. – 20 с.
2. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія / Л. М. Горбунова. – К.: Юніком Інтер, 2008. – 240 с.
3. Белкін Л. М. Підзаконна нормотворчість органів виконавчої влади як чинник правового нігілізму / Л. М. Белкін // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 3 (12). – Електронне наукове фахове видання. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>
4. Дія права: інтегративний аспект: Монографія / Кол. авторів; Відп. ред. Н. М. Онщенко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 360 с.
5. Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>
6. Белкін Л. Особливості оприлюднення інформації закритими акціонерними товариствами / Л. Белкін // Юридична газета. – 22.09.2009 р. – № 38 (212). – С. 20-21.
7. Белкин Л. Раскрытие информации эмитентами. Как это зависит от способа размещения ценных бумаг / Л. Белкин, М. Белкин // Акционерный вестник. Украина. – 2009. – № 9 (13). – С. 34-42.
8. Белкин Л. Компетентное мнение (О решении ГЦЦБФР от 14.08.2009 г. № 948) / Л. Белкин // Акционерный Вестник. Украина. – 2009. – № 11 (15). – С. 10-11.
9. Губарь Е. Скрытные акционерные общества: ЗАО позволили не разглашать информацию о себе / Е. Губарь // Коммерсантъ Украина. – 15.02.2010 р. – № 26 (1074). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ua>
10. Белкін Л. Ієрархія нормативно-правових актів в Україні: Чи варто приймати Закон «Про нормативно-правові акти» / Л. Белкін // Юридична газета. – 15.11.2011 р. – № 46 (289). – С. 30-31.