



У К Р А Ї Н А

**Першотравнева районна у місті Чернівці рада
Чернівецької області
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ**

вул. Руська, 183, м.Чернівці, 58023, тел. 6-08-37, 6-08-43 факс 57-16-62,
E-mail: rada@prvk.cv.ua, web:<http://prvk.cv.ua> код ЄДРПОУ 04062239

21.01.2015 № 8-17/51

До конституційного Суду України

**Суб'єкта права на конституційне подання
Виконавчий комітет Першотравневої
районної у місті Чернівці ради**

58023, м.Чернівці, вул. Руська, 183

Уповноважений за дорученням

Начальник юридичного відділу
Першотравневої районної у м. Чернівці ради

Мар'ян Степан Андрійович

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

про необхідність офіційного тлумачення преамбули, абзацу другого статті 1, частини першої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», у їх взаємозв'язку з абзацами: другим, третім, четвертим, восьмим частини четвертої статті 4 цього закону та у їх взаємозв'язку з ч. 2 статті 19 Конституції України, статтею 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Відповідно до статей 147, 150 Конституції України, статей 13, 39, 41, 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" звертаємося до Конституційного Суду України з клопотанням про необхідність офіційного тлумачення положень преамбули, абзацу другого статті 1, частини першої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року N 877-V (надалі Закон № 877- V) Відомості Верховної Ради України (ВВР): 2007, N 29, ст. 389, 2010, N 38, ст.510, 2012, N 2-3, ст.3, 2012, N 7, ст.53 у їх взаємозв'язку з

абзацами: другим, третім, четвертим, восьмим частини четвертої статті 4 цього закону та у їх взаємозв'язку з ч. 2 статті 19 Конституції України, статтею 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні.

Підставою для звернення до Конституційного Суду України є практична необхідність в офіційному роз'ясненні вищевказаних положень Закону N 877-V.

Зокрема:

Згідно преамбули Закон N 877-V визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду(контролю).

Відповідно до абзацу другого статті 1 цього закону, державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища {Абзац другий статті 1 із змінами, внесеними згідно із Законами N 2399-VI (2399-17) від 01.07.2010, N 3530-VI (3530-17) від 16.06.2011, N 3610-VI (3610-17) від 07.07.2011, N 1600-VII (1600-18) від 22.07.2014}.

Згідно частини другої статті 2, дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Відповідно до абзаців: другого, третього, четвертого частини четвертої статті 4 цього закону, виключно законами встановлюються:

- органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарських відносин;
- види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю);
- спосіб здійснення державного нагляду (контролю).

Згідно абзацу восьмого частини четвертої цієї статті орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

На обґрунтування практичної необхідності офіційного тлумачення вказаних положень Закону N 877-V зазначаємо наступне.

Україна, відповідно до Основного Закону України, є демократичною правовою державою (стаття 1). Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5).

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії (частина друга, третя статті. 8).

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 (частина друга статті 19).

Виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики, засади місцевого самоврядування (пункти 12, 15 статті 92).

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад (частина 3, 5 статті 140).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (ВВР), 1997, № 24, ст.170, відповідно до Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (преамбула закону).

Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради, відповідно до цього Закону, можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету (стаття 5).

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (пункт перший статті 11).

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (стаття 20).

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради (пункти 1, 5 статті 51).

У відповідності зі статтею 2 Господарського кодексу України (ГК) учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

Під господарською діяльністю у цьому Кодексі розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва - підприємцями. Господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність).

Діяльність негосподарюючих суб'єктів, спрямована на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування, що здійснюється за участі або без участі суб'єктів господарювання, є господарчим забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів.

Сферу господарських відносин становлять господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини (пункти 1-4 статті 3 ГК України).

Відповідно до статті 8 ГК України держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання.

Рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління, крім організаційно-господарських, в яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування є суб'єктом, наділеним

господарською компетенцією, приймаються від імені цього органу і в межах його владних повноважень.

Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Таким чином, з означеного аналізу окремих норм Конституції та законів України вбачається, що організація і діяльність органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування в т.ч. і заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, як юридичних осіб публічного права, може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Заходи державного нагляду (контролю), що передбачені Законом N 877-V, не можуть бути застосовані у сфері публічних відносин, оскільки мета та ціль вказаного законодавчого акту, відповідно до його преамбули, та визначеної сфери його дії, це проведення таких заходів у сфері господарської діяльності, а також повноваження органу контролю, відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення цих заходів.

Результати заходів нагляду (контролю) повинні здобуватися на законній підставі.

Право на проведення заходів, у тій чи іншій сфері діяльності, повинно прямо передбачатися законом, а не іншим нормативним документом. Інакше здобуті результати необхідно кваліфікувати як незаконні. У відповідності із п. 3 ст. 70 КАС України докази, одержані з порушенням закону, судом, при вирішенні справи, не беруться до уваги. (таке ж положення закріплено і в п. 1 ст. 59 ЦПК України).

Разом з тим, наявність у зазначених вище нормах права диспозицій про те, що учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування і в той же час про те, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання призводить до неоднозначного розуміння та застосування окремих норм Закону N 877-V, що потребують роз'яснення, і якими визначено, що означений закон направлений на врегулювання відносин із здійснення контролю в господарській діяльності.

Так, територіальні органи Державної інспекції з питань праці (які є органами виконавчої влади) застосовують, під час перевірки суб'єктів контролю, зокрема органу місцевого самоврядування, розпорядчі документи (направлення, акт), що передбачені Законом N 877-V, і які мають назву: «Направлення на проведення перевірки суб'єкта господарювання...», «Акт перевірки додержання суб'єктами господарювання законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування №...».

Разом з тим, у відповідності із Конституцією, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання.

Вказане трактування та застосування норм закону органом виконавчої влади, під час здійснення заходів контролю, породило неодноразові звернення до суду за захистом від незаконних дій та рішень органу контролю.

Проте, і суди розглядаючи такі публічні спори, неоднозначно застосовують положення Закону N 877-V, що стало приводом для даного конституційного подання.

Неоднозначне застосування адміністративними судами положень вказаного закону мало місце у справах між тими самими сторонами за однакових юридично значимих обставин.

Зокрема, в одній справі суди вважали, що Закон N 877-V не розповсюджує свою дію на органи місцевого самоврядування, оскільки визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарських відносин та має виключну сферу застосування – суб'єкти господарювання. Проведені заходи державного нагляду (контролю) в органі місцевого самоврядування, незалежно від предмету перевірки, на підставі цього Закону, визнані судами незаконними.

Так, окружним судом у справі № за
адміністративним позовом виконавчого комітету районної у
місті ради до територіальної державної інспекції з питань праці в
області про визнання дій незаконними, визнання
неправомірним припису та його скасування задоволено позов у повному
обсязі (Постанова суду від 01.10.2013 року, номер рішення у Єдиному
державному реєстрі судових рішень (ЄДР) – 34203012. Тут і надалі рішення
судів наводяться за Єдиним державним реєстром судових рішень).

Із вказаною позицією суду першої інстанції погодився Вінницький Апеляційний Адміністративний Суд, який своєю Ухвалою від 21.11.2013 року залишив постанову окружного суду без змін (копія
Ухвали від 21.11.2013 у справі № , номер рішення у ЄДР -
35593032).

У касаційному порядку справа не переглядалася.

При цьому, суди посилалися на норми Закону N 877-V, які підлягають роз'ясненню, а також норми: ч. 2 ст. 19 Конституції України, ст.ст. 5, 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 8 Господарського Кодексу України та прийшли до висновку, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, відповідно, Закон N 877-V не розповсюджує свою дію на них, а здійснення заходів державного нагляду (контролю) за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

В іншій справі, між тими ж сторонами і за однаково юридично значимих обставин, окружний суд у справі №
своєю Постановою від 06.10.2014 року, з якою погодився

Апеляційний Адміністративний Суд (Ухвала від 04.12.2014 року), відмовив у задоволенні адміністративного позову про визнання незаконними наказу та припису, визнання дій неправомірними суб'єкта владних повноважень (копії: Постанови від 06.10.2014 року, номер рішення в ЄДР - 41076497, Ухвали від 04.12.2014 року, номер рішення у ЄДР - 41780388 у справі №

При цьому, суди посилалися на ті ж норми законів, що і в попередньому випадку та прийшли до висновку, що Закон N 877-V встановлює загальну процедуру здійснення заходів контролю і не обмежує право органу контролю на здійснення заходів державного нагляду (контролю) в органах місцевого самоврядування. Відповідно, дії та рішення суб'єкта владних повноважень, щодо здійснення заходів контролю в органі місцевого самоврядування на підставі Закону № 877-V, визнані законними та правомірними.

На вказані рішення подано касаційну скаргу, провадження по якій ще не відкрито.

До висновку про те, що преамбула та стаття 2 Закону N 877-V передбачають лише процедуру здійснення заходів контролю і вказаний закон може бути застосований в публічних відносинах, зокрема під час перевірки органу місцевого самоврядування, прийшли також окружний адміністративний суд у справі № за адміністративним позовом начальника управління майном комунальної власності міста виконавчого комітету міської ради, Управління майном комунальної власності міста виконавчого комітету міської ради до Територіальної державної інспекції з питань праці у області Державної інспекції України з питань праці, Головного державного інспектора праці територіальної державної інспекції з питань праці у області третя особа: Виконавчий комітет міської ради про визнання відсутності компетенції, визнання неправомірними дій, визнання незаконним та скасування припису. Постановою суду від 06 серпня 2013 року відмовлено у задоволенні позову (копія Постанови від 06 08.2013 року, номер рішення у ЄДР – 32882492 у справі №).

Ухвалою апеляційного адміністративного суду від 24 вересня 2013 року Постанову суду першої інстанції, у вказаній справі, залишено без змін (копія Ухвали у справі №).

З рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій погодився і Вищий Адміністративний Суд, який Ухвалою від 17 жовтня 2013 року відмовив у відкритті касаційного провадження у зв'язку із неспростовністю висновків судів попередніх інстанцій. Тобто, погодився із висновком про те, що Закон N 877-V може бути застосований під час перевірки органу місцевого самоврядування (номер рішення у ЄДР – 34208818, Справа №).

Отже, проведений аналіз норм законодавства та практики застосування Закону № 877-V доводить, що його окремі норми неоднаково застосовуються судами та вимагають офіційного тлумачення Конституційним Судом України. Таке тлумачення повинно сприяти в подальшому більш точному і

адекватному розумінню його положень та правових мети і цілей, а також виконанню його приписів відповідно до волі законодавця матеріалізованої у нормах закону.

Враховуючи викладене просимо Конституційний Суд України дати офіційне тлумачення вказаним вище нормам Закону № 877-V.

За допомогою офіційного тлумачення мають бути одержані відповіді на такі запитання:

- чи впливає із його преамбули висновок про те, що Закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності під час здійснення державного нагляду (контролю), чи він лише встановлює процедуру проведення таких заходів незалежно від суб'єкта контролю та питань перевірки;

- чи вбачається із абзацу другого статті 1, у взаємозв'язку з абзацами: другим, третім, четвертим, восьмим частини четвертої статті 4 цього закону, висновок про те, що державний нагляд (контроль) - діяльність прямо уповноважених законом, або ж і іншим нормативним актом, здійснювати державний нагляд (контроль), та спосіб їх здійснення, у сфері господарських відносин в тому числі і в публічних під час перевірки органу місцевого самоврядування;

- чи впливає із частини другої статті 2 цього Закону висновок про те, що його дія поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) виключно у сфері господарської діяльності, чи і в т.ч. на публічні відносини з перевірки органу місцевого самоврядування.

Додатки:

**Голова Першотравневої
районної у місті ради**

Т. Бабух