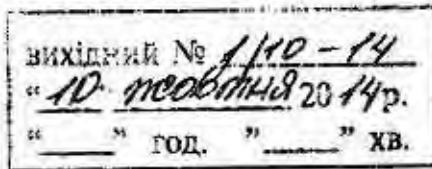


Конституційному Суду України

вул. Жилинська, б. 14, м. Київ, 01033



Товариство з обмеженою відповідальністю
«Центр правової підтримки підприємництва
«Бізнес і Право»

юридична адреса:
вул. Саперно-Слобідська, 100, м. Київ, 03039

адреса для листування:
вул. Володимирська, 61/11, к. 43, м. Київ, 01033
тел. (044) 235-91-96

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ

Керуючись пунктом 2 частини 1 статті 150 Конституції України, пунктом 4 частини 1 статті 13, статтями 42, 43, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

просимо Конституційний Суд України:

надати офіційне тлумачення положень частини третьої статті 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 55, частини восьмої статті 118 Конституції України та частини 1 статті 21 Цивільного Кодексу України щодо повноважень Президента України, Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій вищого рівня та суду скасовувати незаконні ненормативні розпорядження (розпорядження індивідуальної дії) голів місцевих державних адміністрацій та щодо повноважень голів місцевих державних адміністрацій скасовувати власні незаконні ненормативні розпорядження (розпорядження індивідуальної дії), а саме таких положень:

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999р., № 20, ст. 190)

Стаття 43. Оскарження, зупинення дії та скасування актів місцевих державних адміністрацій

(...)

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами,

скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

(...)

Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР
(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996р., № 30, ст. 141)

Стаття 55

(...)

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

(...)

Стаття 118

(...)

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

(...)

Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV
(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003р., №№ 40-44, ст. 356)

Стаття 21. Визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування

1. Суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси.

(...)

Предмет необхідного тлумачення:

1. Чи має право голова місцевої державної адміністрації скасовувати раніше прийняті незаконні ненормативні розпорядження (розпорядження індивідуальної дії) голови цієї ж місцевої державної адміністрації?

2. Чи мають право Президент України, Кабінет Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій вищого рівня та суд скасовувати незаконні ненормативні розпорядження (розпорядження індивідуальної дії) голів місцевих державних адміністрацій?

Обґрунтування необхідності офіційного тлумачення

Офіційне тлумачення положень ч. 3 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (надалі – Закон) є необхідним у зв'язку з наявним неоднозначним застосуванням цієї норми посадовими особами місцевих державних адміністрацій та судами при прийнятті рішень про скасування незаконних ненормативних розпоряджень (розпоряджень індивідуальної дії) голів місцевих державних адміністрацій. Вказана неоднозначна правозастосовна практика призвела до порушення конституційних прав суб'єкта права на конституційне звернення, зокрема, порушення права на судовий захист.

Офіційне тлумачення положень ч. 3 ст. 43 Закону є тим більш необхідним, що неоднозначна правозастосовна практика обґрунтовується, у тому числі, рішенням Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, частин 1, 10 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), надалі – Рішення Конституційного Суду.

У мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду викладено такі, зокрема, правові позиції:

У п. 4 мотивувальної частини рішення, цитата:

«...ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію».

У п. 5 мотивувальної частини рішення, цитата:

«Конституційний Суд України зазначає, що в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3). Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (стаття 74 Закону). Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є "гарантією стабільності суспільних відносин" між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення, що узгоджується з правовою позицією, викладеною в абзаці другому пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року N 1-зп у справі щодо несумісності депутатського мандата.

Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їх виконання, тому вони не можуть бути скасовані органом місцевого самоврядування після їх виконання».

Неоднозначна правозастосовна практика, про яку йдеться в даному клопотанні, обґрунтовується посадовими особами місцевих державних адміністрацій та судами посиленням на цитовані правові позиції з Рішення Конституційного Суду.

На підтвердження неоднозначної судової практики до цього конституційного звернення додано копії судових рішень з електронної бази Єдиного державного реєстру судових рішень України (надалі – Реєстр). Щодо підтвердження неоднозначної правозастосовної практики місцевих державних адміністрацій, то вона вбачається з цих судових рішень і, на думку суб'єкта права на конституційне звернення, не потребує додаткового підтвердження копіями відповідних розпоряджень місцевих державних адміністрацій.

Аналіз судової практики показує, що суди при розгляді справ про скасування незаконних ненормативних розпоряджень (розпоряджень індивідуальної дії) голів місцевих державних адміністрацій застосовують положення ч. 3 ст. 43 Закону неоднаково, іноді – діаметрально протилежно. При цьому суди у багатьох випадках посилаються на Рішення Конституційного Суду.

Судові рішення, якими обґрунтовується необхідність тлумачення зазначених норм права, можна розділити на такі чотири категорії за предметом спору та суттю судового рішення:

I. Рішення, якими визнано незаконними та скасовано розпорядження голів місцевих державних адміністрацій про скасування власних незаконних ненормативних розпоряджень.

II. Рішення, якими визнано законними розпорядження голів місцевих державних адміністрацій про скасування власних незаконних ненормативних розпоряджень.

III. Рішення, якими встановлено неможливість скасування судом незаконних ненормативних розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій (встановлено відсутність у суду відповідних повноважень).

IV. Рішення, якими визнано незаконними та скасовано ненормативні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій (у тому числі, скасовано після виконання таких розпоряджень).

Приклади судових рішень

I. Судові рішення, якими скасовано як незаконні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій про скасування власних незаконних ненормативних розпоряджень.

1. Рішення Новомосковського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 29.08.2012 у цивільній справі, яким визнано незаконним та скасовано розпорядження голови Новомосковської РДА про скасування свого попереднього ненормативного розпорядження у зв'язку з його незаконністю (Додаток 1).

2. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 12.06.2012, якою визнано незаконними та скасовано низку розпоряджень голови Бориспільської РДА Київської області про скасування своїх попередніх ненормативних розпоряджень у зв'язку з їх незаконністю (Додаток 2).

В обох вказаних рішеннях суди дійшли висновку, що голова районної державної адміністрації не наділений повноваженнями скасовувати власні ненормативні розпорядження, навіть за умови, що наявні достатні підстави для визнання їх незаконними. Такий висновок суди обґрунтували посиланням на законодавство та Рішення Конституційного Суду.

У Реєстрі відсутні дані про перегляд цих судових рішень в апеляційному та касаційному порядку.

II. Судові рішення, якими визнано законними розпорядження голів місцевих державних адміністрацій про скасування власних незаконних ненормативних розпоряджень.

В цих рішеннях суди дійшли висновку, що перелік суб'єктів владних повноважень, визначений ч. 3 ст. 43 Закону, не є вичерпним. Відсутність у Законі прямої заборони для місцевих державних адміністрацій скасовувати власні ненормативні незаконні розпорядження суди розглядали як наявність дозволу на таке скасування.

1. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 02.03.2012, якою було визнано законним розпорядження голови Бориспільської РДА Київської області про скасування власного незаконного ненормативного розпорядження (Додаток 3). Суд дійшов висновку, що скасування місцевими державними адміністраціями власних незаконних розпоряджень є їх прямим обов'язком. Такий висновок суд обґрунтував посиланням на п. 1 ч. 1 ст. 2 та ст. 43 Закону. В рішенні суду зазначено, що положення статті 43 Закону, відповідно до якого незаконні розпорядження місцевої державної адміністрації можуть бути оскаржені до органу державної виконавчої влади вищого рівня, *«лише передбачає можливість такого оскарження і не містить будь-яких заборон для місцевої державної адміністрації щодо можливості скасування власного незаконного розпорядження на підставі виконання передбачених чинним законодавством, а саме Законом України «Про прокуратуру» вимог».*

Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 15.11.2012, якою зазначену вище постанову адміністративного суду першої інстанції від 02.03.2012 залишено без змін (Додаток 4).

В обох вказаних судових рішеннях міститься посилання на Рішення Конституційного Суду. При цьому у постанові адміністративного суду першої інстанції додатковою підставою визнання оскаржуваного розпорядження голови РДА законним зазначено висновок суду про те, що скасоване попереднє розпорядження голови РДА не було виконано в повному обсязі.

У Реєстрі відсутні дані про перегляд цих судових рішень у касаційному порядку.

2. Судові рішення у справі за позовом фізичної особи - підприємця про визнання незаконним та скасування розпорядження голови Сумської РДА про скасування власного незаконного ненормативного розпорядження.

Рішенням Господарського суду Сумської області від 13.02.2013 у задоволенні позову було відмовлено. Постановою Харківського апеляційного господарського суду від 18.04.2013 рішення суду першої інстанції було залишено без змін. Постановою Вищого господарського суду України від 02.07.2013 рішення судів першої та апеляційної інстанцій було скасовано, справу передано на новий розгляд. Копії цих судових рішень не додаються до даного конституційного звернення, оскільки суть перелічених рішень викладено в рішеннях судів при новому розгляді справи.

Рішення Господарського суду Сумської області від 27.08.2013, яким при новому розгляді справи у задоволенні позову відмовлено, тобто визнано законним розпорядження голови РДА про скасування власного незаконного ненормативного розпорядження (Додаток 5). Суд, керуючись пунктом 4.1 Рішення Конституційного Суду, та при *«системному аналізі положень Конституції і законів України»* дійшов висновку, що за органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень. З чого суд зробив висновок, що таке ж право є й у голів місцевих державних адміністрацій.

Постанова Харківського апеляційного господарського суду від 07.11.2013, якою рішення суду першої інстанції було скасовано та прийнято пове рішення, яким позов задоволено, оскаржуване розпорядження голови Сумської РДА скасовано (Додаток 6). Апеляційний суд встановив, що судом першої інстанції помилково застосовано висновки, викладені у Рішенні Конституційного Суду, оскільки предметом оскарження в даній справі є розпорядження органу виконавчої влади, а Рішення Конституційного Суду стосується повноважень органів місцевого самоврядування.

У Реєстрі відсутні дані про перегляд цих судових рішень у касаційному порядку.

III. Судові рішення, якими встановлено неможливість скасування судом незаконних ненормативних розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій.

Такими рішеннями суди всупереч нормам ст.ст. 55, 118 Конституції України, ст. 43 Закону, ст. 21 Цивільного кодексу України відмовляють у здійсненні гарантованого Конституцією та законами права на судовий захист.

1. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 22.12.2011 у справі за позовом заступника прокурора Київської області про скасування незаконних ненормативних розпоряджень голови Обухівської РДА Київської області (Додаток 7). При розгляді даної справи відповідач – Обухівська РДА визнав позовні вимоги. Але суд, зважаючи на права та інтереси третьої особи (громадянина), яка заперечувала проти задоволення позову, дійшов висновку, що оскаржувані розпорядження *«скасуванню не підлягають»*. Суд обґрунтував своє рішення тим, зокрема, що розпорядження районної державної адміністрації *«за своєю правовою природою є індивідуальними актами застосування норм права, які за юридичними наслідками відносяться до правоконстатуючих актів, є виконаними в силу самого факту їх прийняття, а тому є такими, що вичерпали свою дію одночасно з їх прийняттям»*. При цьому суд послався на *«аналогічну»* правову позицію в Рішенні Конституційного Суду.

Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 19.04.2012, якою апеляційні скарги прокурора та ТОВ «Центр правової підтримки підприємництва «Бізнес і Право» (надалі – Товариство або суб'єкт права на конституційне звернення) залишено без задоволення, а постанову суду першої інстанції – без змін (Додаток 8). В ухвалі апеляційного суду повторено висновки та їх обґрунтування, зазначені у постанові суду першої інстанції. У тому числі, повторено посилання на Рішення Конституційного Суду як таке, відповідно до якого незаконні ненормативні розпорядження (розпорядження індивідуальної дії) голів місцевих державних адміністрацій не можуть бути скасовані судом, незалежно від наявності достатніх підстав для визнання їх незаконними.

Ухвала Вищого адміністративного суду України від 04.12.2012, якою касаційну скаргу Товариства залишено без задоволення, а рішення судів першої та апеляційної інстанцій – без змін (Додаток 9). Касаційний суд визнав законними всі висновки судів, у тому числі, про неможливість скасування судом незаконних ненормативних розпоряджень Обухівської РДА, що, начебто, впливає з Рішення Конституційного Суду.

Ухвала Вищого адміністративного суду України від 08.08.2013, якою відмовлено у задоволенні заяви Товариства про допуск справи до перегляду рішень адміністративних судів Верховним Судом України (Додаток 10).

2. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 19.02.2013, якою було відмовлено у задоволенні позову прокурора про

скасування незаконних ненормативних розпоряджень голови Обухівської РДА Київської області (Додаток 11). В обґрунтування рішення суд посилався на Рішення Конституційного Суду та дійшов висновку, що оскаржувані розпорядження районної державної адміністрації *«за своєю правовою природою є індивідуальними актами застосування норм права... які за юридичними наслідками відносяться до правоконстатуючих актів... є виконаними в силу самого факту їх прийняття, а тому є такими, що вичерпали свою дію одночасно з їх прийняттям»*.

Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 21.05.2013, якою постанову суду першої інстанції скасовано, позов прокурора задоволено, оскаржувані розпорядження голови райдержадміністрації визнано незаконними та скасовано (Додаток 12). У постанові апеляційного суду зазначено, що посилання суду першої інстанції на Рішення Конституційного Суду є необґрунтованим з огляду на те, зокрема, що відповідно до ст. 50 Закону розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, які призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку.

У Реєстрі відсутні дані про перегляд цих судових рішень у касаційному порядку.

3. Рішення Обухівського районного суду Київської області від 16.06.2014, яким відмовлено у задоволенні позову Товариства до Обухівської РДА про визнання незаконними і скасування ненормативних розпоряджень голови Обухівської РДА та відмовлено у задоволенні інших позовних вимог (Додаток 13). В рішенні суду зроблено висновок, що оскаржувані розпорядження *«скасуванню не підлягають»*, оскільки *«за своєю правовою природою є індивідуальними актами застосування норм права (правозастосовчими актами індивідуальної дії), які за юридичними наслідками відносяться до правоконстатуючих актів (констатує факт чадання згоди на розробку проекту, затвердження проекту та передачу у власність земельних ділянок), є виконаними в силу самого факту їх прийняття, а тому є такими, що вичерпали свою дію одночасно з їх прийняттям»*. При цьому суд посилався на Рішення Конституційного Суду.

Рішення Апеляційного суду Київської області від 11.09.2014, яким апеляційну скаргу Товариства задоволено частково; рішення Обухівського районного суду від 16.06.2014 скасовано та ухвалено нове рішення, яким позов Товариства задоволено частково, зокрема, оскаржувані розпорядження голови Обухівської РДА, на підставі яких було здійснено незаконну приватизацію земель державної власності, скасовано (Додаток 14). Рішенням апеляційного суду встановлено, що висновки в рішенні Обухівського районного суду від 16.06.2014 про відсутність у суду повноважень скасовувати подібні розпорядження (з посиланням на Рішення Конституційного Суду) є незаконними та безпідставними.

У касаційному порядку справа ще не переглядалась.

IV. Рішення, якими визнано незаконними та скасовано ненормативні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

1. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.06.2014, якою затишено без змін рішення адміністративного суду першої інстанції та рішення апеляційного адміністративного суду в частині визнання незаконним та скасування ненормативного розпорядження Бориспільської РДА Київської області (Додаток 15).

Судових рішень цієї категорії у Реєстрі найбільше. Очевидно, саме подібні рішення відображають правильне розуміння та застосування судами норм права, про які йдеться в даному конституційному зверненні. У подібних рішеннях суди не ставлять під сумнів наявність у них повноважень щодо визнання незаконними та скасування ненормативних розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, у тому числі після виконання таких розпоряджень. Тому суди не посилаються на Рішення Конституційного Суду.

Аналіз судової практики підтверджує також, що непоодинокими є випадки, коли один і той самий суддя в одному рішенні, посилаючись на Рішення Конституційного Суду, робить висновок, що ненормативні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій «скасуванню не підлягають» в принципі, хоч би вони й були незаконними. А іншим судовим рішенням в іншій справі, не згадавши про Рішення Конституційного Суду, визнає незаконним та скасовує аналогічні розпорядження, у тому числі після їх виконання. При цьому спірні правовідносини, що вирішені такими діаметрально протилежними судовими рішеннями є не тільки подібними, а навіть тотожними: йдеться переважно про визнання незаконними та скасування розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій про надання згоди на розробку проекту землеустрою або про затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність (користування). Тобто, такі судді свідомо маніпулюють нормами права, посилаючись, коли їм це вигідно, на Рішення Конституційного Суду.

Наведена судова практика підтверджує неоднозначне застосування судами норм ч. 3 ст. 43 Закону, ч. 2 ст. 55, ч. 8 ст. 118 Конституції України, ч. 1 ст. 21 Цивільного Кодексу України при вирішенні спорів, що виникають з подібних правовідносин. Наведені судові рішення є лише окремими прикладами судової практики, яка включає сотні подібних рішень.

Неоднакове застосування судами перелічених норм права та неоднозначне (діаметрально протилежне) розуміння і застосування судами Рішення Конституційного Суду вже призвело до порушення конституційних прав Товариства. Зокрема, у наведених судових рішеннях (Додатки 7, 8, 9, 10, 13) суди відмовились застосувати перелічені норми права при розгляді позовів прокурора (у цій справі Товариство було третьою особою на стороні позивача) та позову Товариства до Обухівської РДА про визнання

незаконними та скасування ненормативних розпоряджень, посилаючись на відсутність у суду повноважень скасовувати подібні розпорядження, що, начебто, впливає з Рішення Конституційного Суду. Причому у випадку з позовом прокурора судові рішення було залишене в силі судами апеляційної та касаційної інстанцій. Тим самим було порушено конституційні права Товариства на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб (ст. 8 Конституції), на вільне володіння власністю та користування державною власністю відповідно до закону (ст. 41 Конституції).

Оскільки судовий процес за позовом Товариства не завершено (Додатки 13, 14), права Товариства можуть бути порушені аналогічним чином і в майбутньому.

Крім того, відповідно до ч. 8 ст. 118 Конституції України, ч. 3 ст. 43 Закону Товариство має право не звертатись до суду з позовом про визнання незаконними та скасування оскаржуваних розпоряджень голови Обухівської РДА, а звернутись з такою пропозицією до Київської обласної державної адміністрації, або Кабінету Міністрів України, або Президента України. Однак в умовах доведеної вище неоднозначної судової практики позитивні для Товариства законні та обґрунтовані рішення перелічених органів та Президента України можуть бути скасовані судами за позовами зацікавлених осіб. При цьому суди, як доведено вище, можуть обґрунтувати свої рішення не доведеністю незаконності оскаржуваних розпоряджень голови Обухівської РДА, а посилаючись на Рішення Конституційного Суду.

Викладеним підтверджується нагальна необхідність офіційного тлумачення положень частини 3 статті 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Товариство доручає представляти свої інтереси при розгляді Конституційним Судом України цього конституційного звернення громадянина України, адвокату

Шеховцову Олексію Дмитровичу, який проживає та зареєстрований за адресою:

тел. сл. (044) 235-91-97, тел.

(оригінал довіреності представника додається).

Перелік документів та матеріалів, що додаються:

(номери судових рішень у Реєстрі вказано станом на 12.09.2014)

Конституційне звернення та додані матеріали подаються у трьох примірниках.

Генеральний директор

Ю.О. Гайсинський