

**«Центр правової підтримки підприємництва  
«Бізнес і Право»**

**товариство з обмеженою відповідальністю**  
03028, м. Київ, вул. Саперно-Слобідська, 100, ЄДРПОУ 30606898

вихідний № <u>1/11-14</u>
<u>«12» листопада 2014 р.</u>
«___» год. «___» хв.

**Конституційному Суду України**

вул. Жилянська, б. 14, м. Київ, 01033

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

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 конституційному зверненні, 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), а також завірені судом копії рішень, які відсутні у Реєстрі. 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, навіть діаметрально протилежно. При цьому суди у багатьох випадках посиляються на Рішення Конституційного Суду.

Судові рішення, якими обґрунтовується дане конституційне звернення, розділено на такі чотири категорії за предметом спору та суттю судового рішення:

I. Рішення, якими скасовано як незаконні 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, тобто діаметрально протилежні рішенням I категорії.

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), тобто діаметрально протилежні рішенням III категорії.

### **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, яким визнано незаконним та скасовано розпорядження голови Новомосковської РДА про скасування свого попереднього ненормативного розпорядження у зв'язку з його незаконністю. Суд, посилаючись на ст. 43 Закону та Рішення Конституційного Суду, дійшов висновку, що чинним законодавством визначено, що розпорядження голови РДА не можуть бути скасовані чи змінені головою тієї ж РДА (Додаток 1).

У Реєстрі відсутні дані про перегляд цього судового рішення в апеляційному та касаційному порядку.

2. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22.05.2012, якою залишено в силі рішення судів попередніх інстанцій, якими скасовані як незаконні розпорядження голови місцевої державної адміністрації про скасування власних незаконних ненормативних розпоряджень (Додаток 2). Вказаною ухвалою касаційний суд погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій, керуючись тим, що ч. 8 ст. 118 Конституції України та ст.ст. 39, 43 Закону визначено вичерпний перелік суб'єктів, яким надано повноваження скасовувати розпорядження голови місцевої державної адміністрації.

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.

II. Судове рішення, яким визнано законним розпорядження голови місцевої державної адміністрації про скасування власного незаконного ненормативного розпорядження.

В цьому рішенні касаційний суд дійшов 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 суд розцінив як наявність дозволу на таке скасування.

Отже, це рішення є прикладом діаметрально протилежного застосування судами норми ч. 3 ст. 43 Закону порівняно з вище наведеними рішеннями.

1. Постанова Вищого адміністративного суду України від 15.05.2012, якою було визнано законним розпорядження голови Севастопольської міської державної адміністрації про скасування власного незаконного ненормативного розпорядження, скасовано рішення судів попередніх інстанцій про задоволення позову до Севастопольської МДА та ухвалено нове рішення, яким відмовлено в задоволенні позову (Додаток 3).

У вказаній постанові касаційний суд дійшов висновку, що скасування місцевими державними адміністраціями власних незаконних розпоряджень за протестом прокурора є можливим. Такий висновок суд обґрунтував аналізом ст. 43 Закону та інших норм права, але не посилався на Рішення Конституційного Суду. При цьому у постанові касаційного суду зазначено, що аналогічне розуміння норми ст. 43 Закону викладено в Інформаційному листі ВАСУ від 21.01.2011 № 93/11/13-11.

Дане рішення суду не є унікальним. Аналогічною є, наприклад, ухвала іншої колегії Вищого адміністративного суду України від 19.06.2012, справа № К/9991/51016/11, у Реєстрі № 24894296 (копія цього рішення не додається).

III. Судові рішення, якими встановлено принципову 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, ст.ст. 152, 155 Земельного кодексу України відмовляють у здійсненні гарантованого Конституцією та законами права на судовий захист.

При цьому суди в рішеннях цієї категорії умисно не посилаються на ст. 43 Закону, ст. 21 Цивільного кодексу, ст.ст. 152, 155 Земельного кодексу, ст.ст. 55, 118 Конституції – суди не аналізують цих норм. Тобто, неоднакове застосування судами норми ч. 3 ст. 43 Закону та інших перелічених норм відбувається у спосіб незастосування судами цих норм, які підлягали застосуванню.

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 4).

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, цитата: *«скасуванню не підлягають»*. Суд обґрунтував своє рішення тим, зокрема, що розпорядження районної державної адміністрації, цитата: *«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 посилався 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 5). 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 6). Касаційний суд визнав законними всі висновки судів, у тому числі, про принципову неможливість скасування незаконних ненормативних розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, 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 7).

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 8). В обґрунтування рішення суд послався на Рішення Конституційного Суду та дійшов висновку, що оскаржувані розпорядження районної державної адміністрації, цитата: «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 9). 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 10). В рішенні суду зроблено висновок, що оскаржувані розпорядження, цитата: «скасуванню не підлягають», оскільки, цитата: «за своєю правовою природою є індивідуальними актами застосування норм права (правозастосовчими актами індивідуальної дії), які за юридичними наслідками відносяться до правоконстатуючих актів (констатує факт надання 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 послався на Рішення Конституційного Суду.

Ухвала Апеляційного суду Київської області від 11.09.2014, якою 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 Обухівської РДА, на підставі яких було здійснено незаконну приватизацію земель державної власності, скасовано (Додаток 11).

Рішенням апеляційного суду також встановлено, що висновок в рішенні Обухівського районного суду від 16.06.2014 про відсутність у суду повноважень скасовувати подібні розпорядження є незаконним. Однак апеляційний суд не наважився дати належну правову оцінку завідомо незаконним та нещирим посиланням суду першої інстанції на Рішення Конституційного Суду, що не виключає в майбутньому аналогічних дій як цього ж самого судді суду першої інстанції, так й інших суддів.

У касаційному порядку справа ще не переглядалась. Ухвалами Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.10.2014 та 02.10.2014 відкрито касаційне провадження за касаційними скаргами позивача та відповідачів.

**IV. Рішення, яким визнано незаконним та скасовано ненормативне розпорядження голови місцевої державної адміністрації.**

1. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20.03.2014, якою з посиланням на ст. 43 Закону скасовано постанову суду апеляційної інстанції та залишено в силі постанову адміністративного суду першої інстанції щодо визнання незаконним та скасування ненормативного розпорядження голови Житомирської районної державної адміністрації (Додаток 12).

Вказана ухвала касаційного суду цікава ще й тим, що в даній справі апеляційний адміністративний суд, скасовуючи постанову суду першої інстанції, фактично послався на Рішення Конституційного Суду, хоч прямо це і не зазначив у постанові, в якій виклав таку мотивацію (цитуються за ухвалою ВАСУ): «...адміністративний акт, який вичерпав свою дію, не може бути скасований чи змінений, а захист прав особи може здійснюватись лише в напрямку подолання негативних наслідків, що виникли внаслідок прийняття такого адміністративного акта. Оскільки



розпорядження відповідача про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з метою надання її у власність громадянину для ведення особистого селянського господарства є таким, що вичерпало свою дію, апеляційний суд прийшов до висновку про необґрунтованість позовних вимог».

Касаційний суд, скасовуючи постанову апеляційного суду, дійшов висновку, що таке розуміння апеляційним судом норм Закону є помилковим.

Судових рішень цієї категорії у Реєстрі багато. 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 суду 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 суди відмовились застосувати перелічені норми права при розгляді позову прокурора (Додатки 4-7, у цій справі Товариство було третьою особою на стороні позивача) та позову Товариства до Обухівської РДА (Додаток 10) про визнання незаконними та скасування ненормативних розпоряджень,

пославшись на відсутність у суду повноважень скасовувати подібні розпорядження, що, начебто, випливає з Рішення Конституційного Суду. Причому, у випадку з позовом прокурора судові рішення було залишене в силі судами апеляційної та касаційної інстанцій і не допущено касаційним судом до перегляду Верховним Судом України.

Тим самим було порушено конституційні права Товариства на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових, осіб (ст. 55 Конституції), на вільне володіння власністю та користування державної власністю відповідно до закону (ст. 41 Конституції).

Оскільки судовий процес за позовом Товариства не завершено (Додатки 10, 11), 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 таким клопотанням 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 державної влади можуть бути скасовані судами за позовами зацікавлених осіб. При цьому суди, як доведено вище, можуть обґрунтувати свої рішення не тим, що не доведено незаконності оскаржуваних розпоряджень голови Обухівської РДА, а виключно посилатись 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 громадянину України, адвокату

**Шеховцову Олексію Дмитровичу**, який проживає та зареєстрований за адресою: вул.

тел. сл. (044) 235-91-97, тел. моб. (050) 527-45-10

(оригінал довіреності представника додається).

**Генеральный директор**

**Ю.С. Гайсинский**

