

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
2. Типова технологічна схема здійснення митного контролю повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451. Офіційний вісник України. 2012. № 40. Ст. 1546.
3. Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення повітряних суден перевізників і товарів, що переміщуються цими суднами: наказ Державної митної служби України від 06 квітня 2004 р. № 240. Офіційний вісник України. 2004. № 17. Ст. 1227.
4. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 38–39. Ст. 288.
5. Проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на повітряному транспорті». URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/-regulyatornapolitika/-regulyatornapolitika/2017-rik/72414.html>.

УДК 342.9

РЕШОТА В.В.

**ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АКТИВ УКРАЇНСЬКОЇ РСР ТА СРСР
ЯК ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Статтю присвячено дослідженню проблем застосування нормативних актів Української РСР та Радянського Союзу як джерел сучасного адміністративного права України. Понад сотні таких актів досі залишаються чинними, хоча часто вони суперечать Конституції України і є неактуальними. Деякі приклади проблем застосування радянського права судами України наведено у статті.

Ключові слова: джерело адміністративного права, застосування права, Українська РСР, Радянський Союз.

Статья посвящена исследованию проблем применения нормативных актов Украинской ССР и Советского Союза как источников современного административного права Украины. Более сотни таких актов до сих пор остаются в силе, хотя часто они противоречат Конституции Украины и являются неактуальными. Некоторые примеры проблем применения советского права судами Украины приведены в статье.

Ключевые слова: источник административного права, применение права, Украинская ССР, Советский Союз.

The publication deals with the problem of application of normative acts of Ukrainian SSR and Soviet Union as sources of modern administrative law of Ukraine. Over hundreds of acts of Soviet period of Ukraine are still valid even though they contravene the Ukraine's Constitution and are not actual. Some examples of different application of Soviet Union's law by Ukrainian courts are provided.

Key words: source of administrative law, act, application of law, Ukrainian SSR, Soviet Union.

Вступ. Актуальність зазначеної проблематики зумовлена необхідністю ревізії актів УРСР та СРСР, що й досі виступають джерелами права, у т. ч. й адміністративного права. За роки незалежності України досі залишаються чинними акти неіснуючої держави, які не відповідають визначенням у Конституції України цінностям, багато у чому суперечать Конституції та законам України. Однак у деяких сферах так і не були прийняті нормативні акти, які б замінили законодавство УРСР та СРСР. Чимало актів стосуються неіснуючих органів або неактуальних суспільних відносин, проте досі формально залишаються чинними. 12 квітня 2017 р. Кабінет Міністрів України схвалив законопроект про припинення дії усіх радянських нормативно-правових актів. Це є важливим кроком, адже існування актів неіснуючої держави створює чимало проблем у їх правозастосуванні, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити нормативні акти Української РСР та Радянського Союзу як джерела адміністративного права та виявити проблеми їх застосування у практиці сучасних судів України.

Результати дослідження. Правовою передумовою застосування нормативно-правових актів СРСР та УРСР є п. 1 розділу XV Конституції України, який встановлює, що вони є чинними у частині, що не суперечить Конституції України, а також Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р., ст. 3 якого визначає, що Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. Крім того, Постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р. визначає, що до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України.

Серед актів УРСР у сфері адміністративно-правових відносин, які продовжують носити назву неіснуючої республіки і формально є чинними, можна назвати: Закон УРСР «Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР» від 4 червня 1988 р., Закон УРСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» від 12 лютого 1991 р., Закон УРСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» від 18 квітня 1991 р., Закон УРСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» від 13 травня 1991 р. та ін.

Серед законодавчих актів Української РСР чимало з них є чинними після внесення змін та доповнень, наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення, що є чинним із 1985 р. Попри це, деякі акти є застарілими та суперечать чинному законодавству. Наприклад, Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 р. (далі – ЖК УРСР) навіть у назві залишається актом УРСР, у його преамбулі досі є згадки про ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства, перемогу Великої Жовтневої соціалістичної революції та радянське житлове законодавство. Хоча преамбула до цього Кодексу не містить правових норм, вже у тексті Кодексу є відсилка до Конституції Української РСР, що є нечинною, до Конституції СРСР та Основ житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік. Це призвело до певних проблем у судовому правозастосуванні ЖК УРСР, наприклад, в адміністративній справі про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання виконати певні дії Харківський апеляційний адміністративний суд у справі № 638/20557/15-а прийшов до висновку, що норми ст. 133, 135, 137 ЖК УРСР та Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу, затвердженого Радою Міністрів Української РСР 30 квітня 1985 р., відповідно до Постанови Верховної ради України від 12 вересня 1991 р. № 1545-XII «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», можуть застосовуватися лише з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України. Оскільки питання щодо створення і діяльності житлово-будівельних кооперативів врегульовані Законом України «Про кооперацію», який є спеціальним, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців», то відсутні правові підстави для застосування положень ЖК УРСР та Примірного статуту [1]. Натомість із цим рішенням колегії суддів Харківського апеляційного адміністративного суду не погодилася одна із суддів, висловивши окрему думку у порядку ч. 3 ст. 25 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), вважаючи, що ЖК УРСР є досі чинним і його положення необхідно застосовувати [2]. Натомість Вищий адміністративний суд України (далі – ВАС України) відмовив у відкритті касаційного провадження у цій справі через необґрунтованість касаційної скарги.

Серед підзаконних нормативно-правових актів необхідно згадати акти Президії Верховної Ради УРСР та Верховної Ради УРСР, що містять адміністративно-правові норми. Наприклад, Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про зміну меж міста Рівне» від 06 червня 1991 р., Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про статус Академії наук Української РСР» від 17 січня 1991 р., Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про структуру управління державною торгівлею республіки» від 24 грудня 1990 р., Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок реєстрації громадських об'єднань» від 29 вересня 1990 р. та ін. Крім постанов, Президія Верховної Ради Української РСР ухвалювала також акти під назвою указів, наприклад, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відновлення колишніх найменувань селам Яблунівка Бучацького та Буданівка Зборівського районів Тернопільської області» від 09 серпня 1991 р. Незважаючи на те, що багато з цих актів є неактуальними та не відповідають чинному законодавству, вони формально залишаються чинними й досі.

Крім того, акти президії Верховної Ради УРСР залишаються чинними не лише теоретично, а й мають практичне застосування судами. Наприклад, Соснівський районний суд м. Черкаси під час розгляду адміністративної справи № 2а-554/12 керувався Постановою Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін до опису посвідчень депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 12 березня 1990 р. № 8932-XI, яка і досі є чинною, хоч у ній згадуються державні символи УРСР та місцеві ради народних депутатів [3]. Це ще раз підкреслює необхідність повної ревізії актів УРСР та інших актів, особливо прийнятих до набуття чинності Конституцією України, на предмет їх відповідності чинному законодавству та можливості їх застосування. Визнати їх незаконними та скасувати в порядку адміністративного судочинства неможливо, адже вони були прийняті задовго до ухвалення КАС України, а ст. 99 КАС України встановлює шестимісячний строк звернення до адміністративного суду. Відтак будь-які позови з цього приводу є безперспективними, адже, відповідно до ст. 100 КАС України, адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку. Так, наприклад, сталося під час розгляду адміністративної справи, де позивач просив визнати Постанову Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» № 1545-XII від 12 вересня 1991 р. незаконною та такою, що не відповідає правовим актам вищої юридичної сили і нечинною в частині застосування на території України законодавства Союзу РСР, які визначають права і обов'язки громадян України [4]. Із позовною заявою ОСОБА_1 звернувся до суду лише 13 грудня 2011 р. (відповідно до відтиску штампу на конверті), тобто з пропуском шестимісячного строку звернення до адміністративного суду, встановленого ч. 2 ст. 99 КАС України, а тому ВАС України ухвалив залишити зазначену позовну заяву без розгляду.

Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X, сьогодні є основним актом, крім Конституції, що визначає питання адміністративно-територіального устрою України. Це Положення багато в чому суперечить чинній Конституції. Зокрема, це Положення згадує про неіснуючі органи: Верховну Рад Української РСР, а також Президію Верховної Ради Української РСР, Міністерство зв'язку СРСР, Міністерство шляхів СРСР. Це викликає певні складнощі у правозастосуванні, адже таку невідповідність потрібно встановлювати суб'єкту правозастосування у кожному конкретному випадку самостійно. До схожого висновку прийшов і Львівський апеляційний адміністративний суд у справі № 4550/10/9104, встановивши, що «покликання апелянта на невідповідність Конституції України вказаного акта, який, відповідно до постанови ВР України № 1545-XII від 12 вересня 1991 р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», є чинним та діючим, колегія суддів вважає необґрунтованими, оскільки окремого акту, який би врегульовував питання адміністративно-територіального устрою, законодавцем не прийнято; інших доказів втрати чинності наведеного Положення сторонами не представлено, а судом таких не здобуто» [5].

Положенням визначено також таку адміністративно-територіальну одиницю, як селище міського типу, що суперечить ст. 133 Конституції України. Однак за відсутності законодавчого регулювання цих питань інших нормативних актів із цих питань просто не існує. Встановлюючи правовий статус селища міського типу, яке Конституцією України не передбачене, суди часто роблять різні і протилежні висновки, що шкодить єдності судової практики та однаковому порядку застосування джерел адміністративного права. Так, Чемеровецький районний суд Хмельницької області

у справі № 3-2219-1014/11 р. встановив, що, згідно з Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654Х, Дунаєвецька селищна рада, розташована у смт Дунаївці Хмельницької області, не належить до сільської місцевості, проте, виходячи зі змісту поняття сільської місцевості, суд зробив висновок, що селище Дунаївці Хмельницької області повністю відповідає даному визначенню, тобто є сільською місцевістю [6]. Протилежного висновку дійшов Таращанський районний суд Київської області у справі № 3-13/12, зазначивши, що селище міського типу, зокрема смт Рокитне Київської області, належить до міських населених пунктів [7]. Ще іншою є позиція Городоцького районного суду Хмельницької області у справі № 672/1640/14п, де зазначається, що єдиним сільським населеним пунктом, який може бути районним центром, є селище. Оскільки селище Сатанів не має статусу районного центру, воно може вважатися виключно сільським населеним пунктом. Крім того, слід взяти до уваги і ту обставину, що, хоча формально Сатанів носить назву «селище міського типу», така назва ч. 1 ст. 133 Конституції України не передбачена, а тому даний населений пункт, згідно з положеннями ст. 133 Конституції України, є селищем [8]. Це питання мало принципове значення на момент розгляду справи, адже згідно з п. 3 абзацу 3 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (чинного на момент розгляду справи) визначено, що положення абзаців 1 та 2 цієї частини не поширюються на осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

Складність виникає і у застосуванні актів, що не відповідають умовам сьогодення. Наприклад, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про адміністративну відповідальність за порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами і за заняття забороненими промислами» від 16 лютого 1978 р. (зі змінами від 05 квітня 2001 р.) вказує на штрафи у карбованцях, зокрема, п. 1 Указу визначає, що порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу в розмірі до 30 карбованців.

Постанова Ради Міністрів Української РСР від 10 липня 1985 р. № 261 «Про зміну та визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Уряду Української РСР у зв'язку з прийняттям Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення», що є чинною, вносить зміни до Правил використання водойм, наданих колгоспам, радгоспам та іншим сільськогосподарським підприємствам і організаціям, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 23 березня 1959 р. № 402, які, проте, вже є нечинними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1066. Правила втратили чинність, проте зміни до них залишаються чинними. Це вказує на проблему у скасуванні неактуальних актів радянського періоду. У цьому контексті дуже важливим є такий акт, як Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1066 «Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України», якою встановлено цілий перелік актів УРСР, що втратили чинність. Однак це не повний перелік актів, які слід скасувати, і стосується він лише урядового рівня, хоча існує чимало законів СРСР та УРСР, які досі залишаються чинними.

Необхідно зазначити, що існують законопроекти, що мають на меті вирішити це питання. Так, відповідно до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР на території України [9], пропонується викласти ст. 3 у такій редакції: «Закони та інші акти органів влади СРСР та Української РСР, крім Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., не діють на території України. Пропонується тимчасовий перехідний період, упродовж якого на території України підлягають застосуванню Житловий кодекс Української РСР, Кодекс України про адміністративні правопорушення до прийняття законів України, які регулюють відповідні відносини».

12 квітня 2017 р. Кабінет Міністрів України затвердив законопроект про скасування радянських нормативно-правових актів, що досі діють в Україні [10]. Протягом шести місяців після вступу закону в силу припинять свою дію всі підзаконні акти міністерств, відомств, президій та комісій, прийняті до 24 серпня 1991 р. Протягом року після вступу закону в силу припиняють дію закони УРСР і СРСР, а протягом трьох років – всі кодифіковані акти УРСР, що досі є чинними в Україні.

Вважаємо, що такий законопроект є дуже важливим та необхідним, адже він має на меті повністю відійти від радянської правової системи та відповідає ідеям верховенства права, євроінтеграційній політиці України та усуне суперечності із Конституцією та законами України.

Висновки. Отже, проведення ревізії нормативних актів періоду УРСР та СРСР є важливим завданням для усунення нормативно-правових приписів, що суперечать Конституції та законам України. Досі існує значна кількість таких джерел, що є застарілими, суперечать сучасним принципам права, європейським стандартам. Такі акти створюють значні складнощі у правозастосуванні судів, які повинні перевіряти і встановлювати їх невідповідність Конституції та законам України.

Список використаних джерел:

1. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 24 лютого 2016 р. Справа № 638/20557/15-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56130552>.
2. Окрема думка в порядку ч. 3 ст. 25 КАС України від 24 лютого 2016 р. Справа № 638/20557/15-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56155065>.
3. Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 24 квітня 2014 р. Справа № 2а-554/12. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38446087>.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 грудня 2011 р. Справа № П/9991/1594/11. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20672157>.
5. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 25 січня 2012 р. Справа № 4550/10/9104. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51890395>.
6. Постанова Чемеровецького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2011 р. Справа № 3-2219-1014/11 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19583672>.
7. Постанова Таращанського районного суду Київської області від 06 квітня 2012 р. Справа № 3-13/12 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24473823>.
8. Постанова Городоцького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2014 р. Справа № 672/1640/14-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41487729>.
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР на території України. Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59055&pf35401=396640>.
10. Мін'юст хоче одним махом скасувати всі нормативні акти часів СРСР. Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/04/12/7141026/>.