

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

### SOME ASPECTS OF APPEALS OF REGULATORY LEGAL ACTS IN THE PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Букіна Л.Є., аспірант

Університет митної справи та фінансів

У статті проаналізовано окремі аспекти процесуального законодавства, яке регламентує провадження щодо оскарження нормативно-правових актів. Констатовано, сьогодні значна кількість нормативно-правових актів, що приймаються публічною адміністрацією не відрізняється належною якістю, інколи містять суперечливі та колізійні положення, які не тільки важно застосовувати, але й якими порушуються, визначені у Конституції України права людини. Важливим інструментом захисту прав людини від таких неякісних рішень суб'єктів владних повноважень є адміністративне судочинство. Визначено, значення провадження щодо оскарження нормативно-правових актів надає особі широкої можливості захистити свої порушені права та інтереси шляхом звернення до суду у разі прийняття незаконних та неправомірних рішень, що містять норми права, суб'єктами владних повноважень, що є свідченням ступеню розвитку демократії в нашій державі. Звернуто увагу, що можливість оскарження нормативно-правових актів є гарантією забезпечення законності в нашій державі, створює в державі механізм контролю з боку судової влади за законністю рішень, які приймаються органами державної влади та місцевого самоврядування, а також уповноваженими на це іншими суб'єктами.

Теоретично обґрунтовано, процесуальні стадії провадження щодо оскарження нормативно-правових актів та висвітлено їх особливості. Висвітлено завдання, провадження щодо оскарження нормативно-правових актів та його значення. Сформульовано зміст поняття провадження щодо оскарження нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, провадження, нормативно-правовий акт, суб'єкт владних повноважень, оскарження.

The article analyzes some aspects of procedural legislation that regulates the procedure for appealing against regulations. It is stated that today a significant number of normative legal acts adopted by public administration do not differ in quality, sometimes contain contradictory and conflicting provisions, which are not only important to apply, but also violate human rights defined in the Constitution of Ukraine. An important tool for protecting human rights from such poor decisions of the subjects of power is administrative proceedings, containing the rule of law, the subjects of power, which is evidence of the degree of development of democracy in our country. It is noted that the possibility of appealing against legal acts is a guarantee of legality in our country, creates in the state a mechanism of judicial control over the legality of decisions made by public authorities and local governments, as well as other authorized entities.

Theoretically substantiated, the procedural stages of the proceedings on the appeal of regulations and highlighted their features. The tasks, proceedings on appeal of normative legal acts and its significance are covered. The content of the notion of proceedings on appeals of normative legal acts is formulated.

**Key words:** administrative proceedings, proceedings, normative legal act, subject of power, appeal.

**Постановка проблеми.** У ст. 55 Конституції України, зазначається, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це конституційне положення дозволяє зробити висновок, що в адміністративному суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Одним із видів рішень суб'єктів владних повноважень є нормативно-правовий акт.

На жаль так склалося у вітчизняній правовій традиції, що сьогодні значна кількість нормативно-правових актів, що приймаються публічною адміністрацією не відрізняється належною якістю, інколи містять суперечливі та колізійні положення, які не тільки важно застосовувати, але й якими порушуються, визначені у Конституції України права людини. Важливим інструментом захисту прав людини від таких неякісних рішень суб'єктів владних повноважень є адміністративне судочинство. Для оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень закон передбачає особливий порядок адміністративного провадження, який встановлено статтею 264 КАС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правотворча діяльність суб'єктів владних повноважень та оскарження їх рішень привертала увагу багатьох науковців, черед яких варто виділити таких, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М.Бевзенко, Є.А. Гетьман, В.В. Зуй, В.К. Колпаков, Т.П. Мінка, Р.С. Мкртчян, О.М.Пасенюк, А.Й. Присяжнюк, Я.С. Рябченко, М.І. Смокович та інші.

Проте незважаючи на вагомий внесок даних досліджень у науку адміністративного права, окремі аспекти

оскарження нормативно-правових актів в порядку адміністративного судочинства потребують додаткового вивчення.

**Метою статті** є висвітлення окремих аспектів провадження щодо оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно змісту частини першої ст. 264 КАС України порядок оскарження нормативно-правових актів поширюється на розгляд адміністративних справ щодо законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень [1].

Частиною другою статті 264 КАС України передбачено, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Відповідно до частини третьої статті 264 КАС України, нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом усього строку їх чинності [1].

Аналіз статистичних показників розгляду Верховним Судом України адміністративних справ (за класифікацією Верховного Суду України) показує, що найчастіше предметом перегляду були рішення у справах зі спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії). У загаль-

ній кількості цих справ вирізняються 156 справ щодо оскарження рішень Державної фіскальної служби України, 11 справ – Державної фінансової інспекції України, 24 справи – Пенсійного фонду України, 3 справи – Антимонопольного комітету України, 20 справ – органів місцевого самоврядування, 24 справи – інших органів державної влади, 1 справа – Кабінету Міністрів України. Із них у 111 справах, або 44 % загальної кількості розглянутих справ цієї категорії, судові рішення Вищого адміністративного суду України скасовано [2]. Як слушно зазначає О.В. Рой, наведені статистичні дані підтверджують існування проблем у сфері оскарження правових актів, що існує навіть на стадії касаційного оскарження [3, с. 75-76].

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які нормативні та індивідуальні правові акти з мотивів їх неконституційності, незаконності чи невідповідності правовому акту вищої юридичної сили, крім випадків, коли до таких актів передбачено застосування іншого порядку судового провадження.

Особливості провадження у справах про оскарження нормативно-правових актів визначено у ст. 264 КАС України.

Відповідно до ч. 1 ст. 264 КАС України правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень [1].

Слід зауважити, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності.

Отже, порядок оскарження нормативно-правових актів чітко прописаний у КАС України. Цей порядок утворює особливу процедуру, провадження з розгляду адміністративних справ щодо оскарження нормативно-правових актів.

Під оскарженням розуміють звернення до державних органів та органів об'єднань громадян зі скаргою з приводу незаконності чи необґрунтованості рішень і дій службових осіб [4, с. 20].

Оскаржуючи нормативно-правовий акт суб'єкт звернення ініціює публічно-правовий спір.

Адміністративно-правовий спір між громадянином і суб'єктом владних повноважень виникає внаслідок дії незаконного нормативно-правового акту. Публічно-правовий характер цієї категорії справ має дві сторони: з одного боку — суб'єкт владних повноважень, який видав нормативно-правовий акт; з другого — особа, щодо якої застосовано нормативно, правовий акт, а також особи — суб'єкти правовідносин, у яких буде застосовано цей акт [4, с. 20].

Суб'єктами владних повноважень у цьому спорі виступають органи виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень.

Предметом розгляду цієї категорії публічно-правових спорів будуть, згідно зі ст. 264 КАС України: законність (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (крім рішень Кабінету Міністрів України, ч. 1 ст. статті 266-1 КАС України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; законність та відповідність правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Варто підтримати Н. Блажівську зазначає, що оскарження нормативно-правових актів є однією з найважливіших категорій справ, які підлягають розгляду в адміністративних судах, що обумовлено «надзвичайно великим ступенем впливу результатів розгляду судом таких справ на систему правового регулювання та суспільство в цілому» та відповідно мають «підвищений соціальний ефект» [5, с. 66].

Як і будь-яке провадження в адміністративному судочинстві провадження щодо оскарження нормативно-правових актів складається із врегульованих нормами КАС України процесуальних стадій, етапів та дій.

Відповідно до КАСУ провадження у справах з оскарження нормативно-правових актів включає такі стадії: 1) порушення адміністративної справи (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі); 2) підготовка справи до судового розгляду (підготовче провадження); 3) судовий розгляд справи; 4) перегляд судового рішення (апеляційне оскарження, касаційне оскарження); 5) виконання судового рішення [4, с. 29]. Кожна з цих стадій містить свої власні завдання і складається із процесуальних етапів та дій. Процесуальний етап у межах кожної із стадій провадження містить своє локальне завдання, спрямоване на досягнення мети відповідної процесуальної стадії. Взагалі, процесуальні стадії провадження з оскарження нормативно-правових актів врегульовані загальними правилами, передбаченими адміністративно-процесуальними нормами, однак потрібно враховувати й особливості, встановлені у ст. 264 КАС України.

Особливості провадження з оскарження нормативно-правових актів містяться у статті 264 КАС України, як зазначалося вище. За приписами ч. 8 ст. 264 КАС України адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується за правилами загального позовного провадження. Поряд з цим вказане провадження має свої особливості [1].

Особливостями цього провадження є об'єкт оскарження – нормативно-правовий акт, що прийнятий органами виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень. Суб'єктом звернення є особа, щодо якої застосовано нормативно-правовий акт, а також, ті особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано останній.

Стадія порушення адміністративної справи з оскарження нормативно-правового акту розпочинається з таких дій, після отримання судом позовної заяви: з'ясування суддею підстав для відкриття провадження у справі та прийняття рішення щодо можливості відкриття провадження в адміністративній справі. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до підготовчого засідання, а у випадку, визначеному частиною десятою ст. 264 КАС України, – у строк, визначений судом. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі заінтересованих осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду [1].

Стадія підготовки справи до судового розгляду поєднує в собі декілька правових процедур: 1) прийняття судом заходів для всебічного і об'єктивного розгляду справи; 2) прийняття судового рішення за результатами підготовки адміністративної справи до розгляду; 3) доведення ухвали до відома особам, які беруть участь у справі; 4) можливе

прийняття рішення суддею про зупинення дії нормативно-правового акту повністю чи окремих його положень для забезпечення позову [4, с. 76]. Метою вказаної стадії є підготовка справи таким чином, щоб її можна було розглянути протягом одного судового засідання. Тому на цій стадії вчиняються процесуальні дії, під час яких суддя уточнює підстави та предмет позову; з'ясовує обставини справи та докази, які надали сторони, на їх підтвердження тощо.

Згідно з ч. 10 ст. 264 КАС України Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею[1].

Стосовно можливості зупинити дію актів нормативно-правового характеру в якості заходу до забезпечення позову висловлюються думки про недоцільність надання суду такого права. Зокрема, зазначається про те, що оскарження нормативно-правового акту впливає на права та законні інтереси невизначеного кола осіб, оскільки з ініціативи однієї особи може бути скасований або змінений елемент правової системи держави, дія якого поширюється на невизначене коло осіб, які безпосередньо участі у справі не беруть. Тобто зупинення дії оскаржуваного нормативно-правового акту стосується не тільки позивача, але й інших осіб, тому не може бути визнане адекватним та пропорційним. Взагалі зупинення дії нормативно-правового акту стосується виключно компетенції нормотворчого органу, а саме суб'єктів владних повноважень, які видали даний нормативно-правовий акт. [4, с. 93]

Що стосується процедурних аспектів, пов'язаних з оскаржуванним нормативно-правовим актом, то перевіріці судом підлягають такі моменти:

- чи наділено відповідача законом або іншим нормативно-правовим актом повноваженням приймати відповідний нормативно-правовий акт, а також яким є статус відповідного суб'єкта владних повноважень (колегіальний орган чи посадова особа);
- чи дотримано відповідачем встановлених правотворчих процедур прийняття нормативно-правового акту –

підготовка проекту нормативно-правового акту, обговорення (з дотриманням вимог щодо належного кворуму на засіданні колегіального органу або оприлюднено згідно законодавством для обговорення з громадськістю проекту акту), та ухвалення нормативно-правового акту;

- чи дотримано вимог стосовно оформлення нормативно-правового акту як юридично цілісного і структурно завершеного акта (письмова форма, вид конкретного нормативно-правового акту, наявність відповідних реквізитів, у тому числі дата прийняття та номер документа, підпис уповноваженої посадової особи);

- чи набрав чинності нормативно-правовий акт, який оскаржено до адміністративного суду;

- чи дотримано вимоги щодо підписання та оприлюднення нормативно-правового акту[4, с. 79];

- чи відповідає нормативно-правовий акт нормам Конституції України та законам України.

За наслідками розгляду справи суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Рішення суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у загальному порядку.

**Висновок.** Отже, підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що під провадженням щодо оскарження нормативно-правових актів слід розуміти врегульовану нормами адміністративного-процесуального права порядку реалізації права на звернення особи з приводу незаконності чи необґрунтованості нормативно-правового акту, і який складається з сукупності процесуальних стадій, дій та етапів, спрямованих на досягнення правового результату даного провадження.

Можливість оскарження нормативно-правових актів є гарантією забезпечення законності в нашій державі, створює в державі механізм контролю з боку судової влади за законністю рішень, які приймаються органами державної влади та місцевого самоврядування, а також уповноваженими на це іншими суб'єктами. Значення провадження щодо оскарження нормативно-правових актів надає особі широкій можливості захистити свої порушені права та інтереси шляхом звернення до суду у разі прийняття незаконних та неправомірних рішень, що містять норми права, суб'єктами владних повноважень, що є свідченням ступеню розвитку демократії в нашій державі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2015 році / Загальні показники розгляду Верховним Судом України заяв про перегляд судових рішень Вищого адміністративного суду України та результати їх перегляду. URL: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/anlit\\_ogljad\\_adminsudochinstva\\_2015/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/anlit_ogljad_adminsudochinstva_2015/)
3. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору. дис. канд.юрид.наук – *Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України*, Київ, 2019. с. 269
4. Рябченко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. дис. канд. юрид.наук. 12.00.07., Харків, 2010. с. 158.
5. Блажівська Н. Процедура розгляду справ про оскарження нормативно-правових актів потребує вдосконалення. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 1. С. 64–66.