

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-1.1>

**В. В. Горбалінський**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## ОБРАННЯ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРИ ОСКАРЖЕННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено проблематиці обрання способів захисту при оскарженні нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України. У статті висвітлюються особливості такого виду рішення суб'єкта владних повноважень, як нормативно-правовий акт, розглядаються їх властивості та характеристики, які дозволяють вести мову про законність нормативно-правових актів. Також, автор звертає увагу на питання умов та підстав, які обумовлюють визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акту, досліджуються ті питання, які має оцінити та встановити адміністративний суд обираючи способи захисту при оскарженні нормативно-правового акту. Встановлено, що нормативність, загальнообов'язковість та регулювання суспільних відносин є важливими ознаками, які виділяють нормативно-правові акти з поміж видів інших рішень і актів публічної адміністрації. Автором статті звертається увага на те, що протиправним є нормативно-правовий акт, який суперечить Конституції України, закону, міжнародному договору. Протиправність акту вказує на його незаконність, і як наслідок цього, відсутність підстав для його застосування і регулювання суспільних відносин, а також неможливість створення правових наслідків для суб'єктів, які його застосовують. Обґрунтовується, що обираючи способи захисту шляхом визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, адміністративний суд зобов'язаний: по-перше, встановити, чи належить оскаржуване рішення до нормативно-правового акту чи регуляторного; по-друге, перевірити його законність, а також встановити відповідність правовим актам вищої юридичної сили. У статті зазначається, що визначаючи приналежність оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень до нормативно-правового акту адміністративний суд має оцінити це рішення відповідно до ознак, притаманних нормативно-правовим актам та вимог законності.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний суд, рішення суб'єкта владних повноважень, оскарження, способи захисту, нормативно-правовий акт.

### V. V. Gorbalinskiy. Selection of methods of protection in case of appeal of regulatory legal acts in the administrative court of Ukraine

The article is devoted to the problem of choosing the methods of protection when challenging regulatory legal acts in the administrative court of Ukraine. The article highlights the peculiarities of this type of decision of the subject of power, such as a normative-legal act, examines their properties and characteristics, which allow us to talk about the legality of normative-legal acts. Also, the author draws attention to the issues of the conditions and grounds that determine the recognition of a normative legal act as illegal and invalid, examines those issues that the administrative court must assess and establish when choosing methods of defense when challenging a normative legal act. It has been established that normativeness, general obligation and regulation of social relations are important features that distinguish normative legal acts from other types of decisions and acts of public administration. The author of the article draws attention to the fact that a legal act that contradicts the Constitution of Ukraine, the law, and an international agreement is illegal. The illegality of the act indicates its illegality, and as a result, the lack of grounds for its application and regulation of social relations, as well as the impossibility of creating legal consequences for the entities that apply it. It is substantiated that when choosing methods of protection by declaring a normative legal act or its individual provisions illegal and invalid, the administrative court is obliged to: first, establish whether the contested decision belongs to a normative legal act or a regulatory one; secondly, to check its legality, as well as to establish compliance with legal acts of a higher legal force. The article states that when determining whether the contested decision of a subject of authority belongs to a normative legal act, the administrative court must evaluate this decision in accordance with the features inherent in normative legal acts and the requirements of legality.

**Key words:** administrative proceedings, administrative court, decision of the subject of power, appeal, methods of protection, normative legal act.

**Постановка проблеми.** В адміністративному судочинстві одним із об'єктів оскарження є такий різновид рішень суб'єктів владних повноважень, як нормативно-правовий акт. Відповідно до ч. 1 п. 1 ст. 5 КАС України та ч. ст. 264 КАС України 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 [1].

© В. В. Горбалінський, 2024

До того, як суд прийме рішення та застосує спосіб захисту порушеного права, свободи чи інтересу особи в наслідок прийняття нормативно-правового акту, який оскаржується, потрібно з'ясувати, чи являється відповідне рішення дійсно нормативно-правовим актом? Чи є підстави визнати його протиправним? Чи є підстави визнати його нечинним і в якому обсязі: повністю чи окремі його положення? Для цього, щоб відповісти на ці питання потрібно, щоб оскаржуване рішення, по-перше, відповідало ознакам нормативно-правового акту, по-друге, потрібно, щоб були підстави визнати його нечинним, по-третє, потрібно, щоб були підстави скасувати оскаржуваний акт повністю або окремі положення.

У зв'язку з чим, наукового аналізу потребують питання які стосуються з'ясування поняття нормативно-правового акту, його ознак, та критеріїв, які є підставами для його скасування або визнання нечинним, а також підстави, для визнання нечинним та скасування нормативно-правового акту.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Нормативно-правові акти, як предмет дослідження, привертати увагу багатьох вчених теорії права, а також адміністративного права, серед яких варто виділити таких, як Амельохін В. В., Бевзенко В. М., Букіна Л. Є., А. М. Колодій, М. І. Смокович, М. П. Рабинович, О. В. Рой та інші. Поряд з цим, поза межами досліджень вчених недостатньо висвітленими залишилися питання обрання способів захисту при оскарженні нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві.

**Метою статті** є висвітлення змісту, умов та підстав обрання, передбачених у КАС України, способів захисту при оскарженні рішень суб'єктів владних повноважень.

**Результати дослідження.** Поняття нормативно-правового акту надається у КАС України та у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади [2]. Аналіз вищенаведених законодавчих визначень нормативно-правового акту свідчить, що основними об'єднуючими критеріями цих визначень є те, що нормативно-правовим актом слід вважати акти, які: містять норми права; встановлюють, змінюють, припиняють права, свободи та інтереси осіб; є обов'язковими для виконання чи застосування загальнообов'язковий характер.

В науковій літературі також по різному надаються визначення поняття «нормативно-правового акту». Спільним для визначень нормативно-правового акту, які надаються вченими-юристами, є такі властивості, про які згадується у наукових джерелах, а саме: загальнообов'язковість, містить норми права, приймається уповноваженими на те суб'єктами у письмовій формі.

Тлумачення поняття нормативно-правовий акт надається також у судовій практиці Конституційного Суду України та Верховного Суду України. У Постанові Верховного Суду від 18 травня 2022 р. у справі № 200/13074/18-а зазначено, що до нормативно-правових актів відносяться прийняті уповноваженими органами акти, які встановлюють, змінюють норми права, носять загальний чи локальний характер, розраховані на невизначене коло осіб та застосовується неодноразово [3].

Аналізуючи наукові, законодавчі та судові тлумачення поняття нормативно-правового акту, слід звернути увагу на те, що будучи різновидом рішень суб'єктів владних повноважень, нормативно-правові акти мають особливі властивості, які визначають їх особливості, відмінні риси за якими вони відрізняються від інших видів рішень суб'єктів владних повноважень.

Основою і важливою властивістю нормативно-правових актів є така їх ознака, як нормативність. Нормативність означає те, що акт містить норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки, якими встановлюються, змінюються або припиняються правові відносини, права та обов'язки. Звідси випливає і наступна ознака – загальнообов'язковість нормативно-правового акту. Оскільки нормативно-правові акти представляють собою форму зовнішнього відображення норм права, їх основна мета полягає у регулюванні суспільних відносин. Загальнообов'язкова природа нормативно-правового акта підкреслює те, що він розрахований на невизначене коло осіб, а отже є загальним та обов'язковим для всіх осіб і спрямованим на неодноразове застосування. З цього випливає й інша ознака нормативно-правових актів, це спрямованість на регулювання суспільних відносин. Таким чином, нормативність, загальнообов'язковість та регулювання суспільних відносин є важливими ознаками, які виділяють нормативно-правові акти з поміж видів інших рішень і актів публічної адміністрації.

Наступний важливий момент, пов'язаний з такими властивостями нормативно-правових актів, які дозволяють вести мову про те, що вони можуть регулювати суспільні відносин та застосовуватися всіма суб'єктами, кого він стосується.

Як випливає із положень ч. 1 ст. 5 КАС України [1] будь-яка особа має право звернутися до адміністративного суду у випадку, якщо вона вважає, що нормативно-правовим актом порушені її права, свободи або законні інтереси. Вона може звернутися до суду і просити про захист своїх прав шляхом визнання протиправним і недійсним нормативно-правового акта або окремих його положень.

Як випливає із положень ч. 1 ст. 5 КАС України будь-яка особа має право звернутися до адміністративного суду у випадку, якщо вона вважає, що нормативно-правовим актом порушені її права, свободи або законні інтереси [1].

Ст. 264 КАС України встановлює особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. Особа може звернутися до адміністративного суду і оскаржити законність (крім

конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (крім рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною статті 266-1 КАС України), постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також оскаржити законність та встановити 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. Відповідно правила ч. 1 ст. 264 КАС України адміністративний суд у разі оскарження нормативно-правового акту має перевірити його законність [1].

Поняття законності нормативно-правового акту формуються як в юридичній теорії, так і в судовій практиці. Законність такого акту визначає його легітимність та можливість застосування. Це поняття включає в себе різноманітні аспекти, такі як принципи верховенства права, якість закону, точність юридичного визначення, а також вимоги до ієрархії законодавства.

Ведучи мову про законність нормативно-правового акту, та враховуючи висновки Верховного Суду при розгляді відповідних публічно-правових спорів, можна зазначити, що законність нормативно-правового акту пов'язана з порядком його підготовки, прийняття та оприлюднення, змістом та формою акта. На нашу думку, це основні критерії за якими суд має оцінити законність нормативно-правового акту і захистити права, свободи та інтереси особи шляхом визнання протиправним та скасування нормативно-правового акту.

Згідно з Конституцією України, органи державної влади та місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи зобов'язані діяти в межах своїх повноважень. Ці межі, що стосуються правотворчої діяльності суб'єкта владних повноважень, визначені у Конституції України, законах та положеннях, що регулюють статус відповідних органів державної та місцевої влади та інших суб'єктів, які мають право приймати нормативно-правові акти. Здійснюючи правотворчу діяльність органи державної влади, місцевого самоврядування, їхні посадові особи та інші суб'єкти мають керуватися законодавством та використовувати лише ті форми і засоби нормотворчої діяльності, які передбачені законом. Це означає, кожен суб'єкт владних повноважень має право приймати тільки ті види нормативно-правових актів, які передбачені законом і дотримуватися законодавчо встановленої процедури підготовки, прийняття та оприлюднення нормативно-правового чи регуляторного акту.

Щоб нормативно-правовий акт відповідав вимогам законності, важливо, щоб він мав певні юридико-технічні характеристики. Серед цих характеристик варто виділити такі: встановлена форма, структура і реквізити акта, відповідність законодавству щодо мови та правил українського мовознавства, містити у своєму змісті правильні терміни та поняття, мати логічно зв'язані положення, які узгоджені між собою та з іншими нормативно-правовими актами; точність та однозначність положень (вимога якості закону), а також відповідати вимогам антикорупційного законодавства.

Однією з важливих вимог до нормативно-правового акту є його несуперечливість, що означає, що нормативно-правовий акт не повинен суперечити Конституції України [4] та актам, що мають вищу юридичну силу. Норми права в акті також не повинні суперечити іншим юридичним нормам, які містяться у цьому нормативно-правовому акті. Наявність суперечностей у нормах права є серйозним недоліком правової системи, оскільки це порушує її основну функцію як узгодженого та збалансованого інструменту регулювання суспільних відносин. Суперечливі норми права ускладнюють процес їх застосування, є неефективними і такими, що не підлягають застосуванню, адже впливають на законність акта та, як наслідок, правозастосовної діяльності.

У випадку, коли правовий акт суперечить Конституції України, законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких була надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, суд зобов'язаний застосовувати правовий акт або положення міжнародного договору з вищою юридичною силою. У випадку, коли суд визнає, що закон або інший правовий акт суперечить Конституції України, він не застосовує такий акт, та застосовує норми Конституції України як норми прямої дії (ч. 3, 4 ст. 7 КАС України) [1].

Застосування судами положення закону чи іншого нормативно-правового акта без належної його правової оцінки на відповідність (несуперечність) Конституції України, вказує на те, що суд: порушив приписи Конституції України та процесуальні вимоги КАС України.

У разі виявлення адміністративним судом нормативно-правового акту, який повністю, чи окремі його положення суперечать закону, є підставою, яка спонукає суд здійснити процесуально визначені дії, а саме визнати такий нормативно-правовий акт протиправним та нечинним повністю або окремі його положення.

Якщо під час розгляду справи, пов'язаної з оскарженням нормативно-правового акту, суд встановить, що інші нормативно-правові акти, що були прийняті відповідачем, або їх окремі частини, які не є предметом розгляду в адміністративному провадженні, безпосередньо впливають на вирішення справи і без визнання їх протиправними, захист прав позивача стає неефективним, суд у такому випадку визнає ці акти або їх частини протиправними відповідно до вимог 264 КАС України [1].

**Висновки.** Отже, протиправним є нормативно-правовий акт, який суперечить Конституції України, закону, міжнародному договору. Протиправність акту вказує на його незаконність, і як наслідок цього, відсутність підстав для його застосування і регулювання суспільних відносин, а також неможливість створення правових наслідків для суб'єктів, які його застосовують.

Обираючи способи захисту шляхом визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, адміністративний суд зобов'язаний: по-перше, встановити, чи належить оскаржуване рішення до нормативно-правового акту чи регуляторного; по-друге, перевірити його законність, а також встановити відповідність правовим актам вищої юридичної сили.

Визначаючи приналежність оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень до нормативно-правового акту адміністративний суд має оцінити це рішення відповідно до ознак, притаманних нормативно-правовим актам та вимог законності.

Для цього адміністративний суд має встановити:

– відповідність акта в цілому або його частини нормам Конституції України, міжнародним договорам, законам України, актам, які мають вищу юридичну силу;

– дотримання суб'єктом владних повноважень встановленої процедури підготовки проекту акту, прийняття акту та його оприлюднення;

– наявність у суб'єкта владних повноважень правомочності приймати нормативно-правовий чи регуляторний акт;

– наявність у суб'єкта владних повноважень компетенції регулювати відповідні суспільні відносини;

Підставою для визнання протиправним та скасування нормативно-правового чи регуляторного акту є встановлення судом недотримання хоча б однієї із вищенаведених умов.

Перспективними науковими напрямками, які потребують вивчення та окремого дослідження залишаються питання розмежування між собою нормативно-правових та регуляторних актів, особливості провадження щодо оскарження нормативно-правових актів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

2. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text>.

3. Постанова Верховного Суду від 18 травня 2022 р. Справа № 200/13074/18-а URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=104361402&red=100003a97b63596965647918604c184f3a87a9&d=5>.

4. Конституція України від 29.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>