

Л.Є. Букіна,

аспірант

Університету митної справи та фінансів

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ОБ'ЄКТИ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті звернуто увагу на особливостях правотворчої діяльності публічної адміністрації. Теоретично обґрунтовано, що підзаконна правотворча діяльність різних органів державної влади та місцевого самоврядування складається з прийняття нормативно-правових, індивідуальних, організаційно-розпорядчих та регуляторних актів. Зроблено висновок, що у судовій практиці під час розгляду адміністративних справ про оскарження актів публічної адміністрації та інших державних органів нерідко виникають питання щодо виду акту, який оскаржується, щодо ознак, за якими можна розрізнити нормативно-правові акти, індивідуальні акти та регуляторні акти. Це пов'язано, насамперед з тим, що чинне законодавство України не містить чітких критеріїв розмежування цих правових актів між собою, не визначає їх види, з точки зору нормативності. Визначено, що відсутність у законодавстві чіткої ієрархії видів актів, які приймаються органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами, відсутність критеріїв розмежування між ними призводять до проблем стосовно правомочності прийняття акта відповідним суб'єктом, можливості та шляхів його оскарження, скасування чи визнання незаконним. Тому, вирішення цих складних питань може відбуватися завдяки напрацюванням юридичної доктрини і судової практики. Звернуто увагу, розмежовуючи між собою нормативні акти, регуляторні та індивідуальні Верховний Суд у своїх рішеннях вказує такі критерії за якими ці акти відрізняються від індивідуальних, а саме: регуляторний акт змінює норми права, розрахований на багаторазове застосування; стосується невизначеного кола осіб, приймається регуляторним органом. Запропоновано, під нормативно-правовим актом розуміти офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування чи уповноваженим на це іншим суб'єктом, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і яким встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права.

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

Постановка проблеми. Підзаконна правотворча діяльність різних органів державної влади та місцевого самоврядування складається з прийняття нормативно-правових, індивідуальних, організаційно-розпорядчих та регуляторних актів. З цього приводу, в контексті нашого дослідження, слід розібратися, які властивості мають нормативно-правові акти і чим вони відрізняються від індивідуальних та локальних, від організаційно-розпорядчих та регуляторних.

Крім того, у судовій практиці під час розгляду адміністративних справ про оскарження актів публічної адміністрації та інших державних органів нерідко виникають питання щодо виду акту, який оскаржується, щодо ознак, за якими можна розрізнити нормативно-правові акти, індивідуальні акти та регуляторні акти. Це пов'язано, насамперед з тим, що чинне зако-

нодавство України не містить чітких критеріїв розмежування цих правових актів між собою, не визначає їх види, з точки зору нормативності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання оскарження нормативно-правових актів знайшли своє відображення у працях В. Авер'янова, В. Бевзенка, Ю. Битяка, Н. Блажівської, Є. Гетьмана, В. Галуцька, О. Духневича, В. Зуй, О. Кузьменко, С. Ківалова, Д. Лученка, Р. Мінки, Р. Мкртчяна, А. Присяжнюка, Я. Рябченко та ін. 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 властивостей нормативно-правових актів, як об'єкту оскарження в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу.

Проблемні питання щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень можна поділити на декілька частини. Перша, пов'язана з розпорошеністю та відсутністю єдиного законодавства, яке регулює адміністративну процедуру прийняття нормативно-правових актів органами публічної адміністрації. Друга, зі складністю судової практики, пов'язаною з розглядом та вирішенням відповідної категорії адміністративних справ. І дуже часто саме ці складнощі і пов'язані з недоліками правового регулювання як нормотворчої, так і законодавчої діяльності. І остання проблема, це недоліки законодавчої діяльності.

Займаючись правотворчою діяльністю органи державної влади та місцевого самоврядування, інші уповноважені суб'єкти приймають різні за видами і властивостями правові акти, серед яких окреме місце займають нормативно-правові.

Укази й розпорядження Президента України мають підзаконний характер, тобто, іншими словами, видаються на основі Конституції та законів України і є, окремі з них, нормативно-правовими актами. Крім них, можна виділити правові акти, що мають політичний характер: доручення Глави держави, програми, щорічні доповіді, звернення й заяви. Останні мають політичний характер, але слугують основою для прийняття іншими державними органами й органами місцевого самоврядування підзаконних нормативно-правових актів на виконання завдань і рекомендацій, визначених «м'якою» нормотворчістю Глави держави [3]. Як впливає із положень законодавства акти Кабінету Міністрів України можуть мати як нормативний характер, так і не нормативний, а також належати до регуляторних актів. Окрему групу актів Кабінету Міністрів України займають декрети. В правотворчій діяльності Кабінету Міністрів України також існують випадки, коли його акти містять змішаний характер, тобто частково містять норми права, а частково мають індивідуальний зміст.

Важливого значення в правозастосовній практиці та функціонуванні держави мають питання щодо визначення, які акти Президента України та Кабінету Міністрів України є нормативно-правовими, а які індивідуальними, або такими, що мають організаційно-розпорядчий характер.

На рівні міністерства приймаються накази нормативно-правового характеру та регуляторного (організаційно-розпорядчого).

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. При цьому, як впливає з цієї статті такі розпорядження можуть бути як ненормативного характеру (регуляторні акти), так і прийматися у вигляді нормативно-правового акту[4]. Органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти.

Наприклад, Національний банк України не входить до жодної з гілок влади, що виступає важливою гарантією його незалежності і може, відповідно до ст. 56 Закону України «Про Національний банк України», видавати нормативно-правові акти у формі постанов Правління Національного банку. Постанови Верховної Ради АРК та Ради міністрів Автономної Республіки Крим нормативного характеру (ст. 4 Конституції АРК), а також накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим нормативного характеру [5, с. 93].

Таким чином, підзаконна правотворча діяльність різних органів державної влади та місцевого самоврядування складається з прийняття нормативно-правових, індивідуальних, організаційно-розпорядчих та регуляторних актів.

Об'єктом оскарження, згідно зі ст. 264 КАСУ є нормативно-правовий акт, у зв'язку з чим вирішуючи питання про відкриття провадження в адміністративній справі суд має визначити, чи є нормативно-правовим актом, той документ, що підлягає оскарженню.

Як вже зазначалося, відсутність у законодавстві чіткої ієрархії видів актів, які приймаються органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами, відсутність критеріїв розмежування між ними призводять до проблем стосовно правомочності прийняття акта відповідним суб'єктом, можливості та шляхів його оскарження, скасування чи визнання незаконним. Тому, вирішення цих складних питань може відбуватися завдяки напрацюванням юридичної доктрини і судової практики.

Розглянемо критерії, за якими нормативний акт відрізняється від інших видів юридичних актів. Як зазначається у юридичній літературі, нормативні акти:

- створюються внаслідок нормотворчої, законодавчої діяльності органів держави або референдуму;

- містять норми права;
- є основним джерелом права;
- юридично обов'язкові для нефіксованого кола осіб;
- видаються у формі законів, указів, постанов, актів нормативного характеру;
- містять загальнообов'язкові правила поведінки (норми), у той час як акт застосування норм права має індивідуально-конкретні приписи, а інтерпретаційний акт — роз'яснення змісту й меж дії норм права;
- стосуються всіх суб'єктів, які опиняються в нормативно регламентованій ситуації, а акт застосування положень права адресується конкретним особам чи організаціям і є обов'язковим до виконання тільки ними (інтерпретаційний акт адресується суб'єктам, які застосовують норми права, що роз'яснюються);
- регулюють певний вид суспільних відносин (акт застосування норм права — конкретну життєву ситуацію; інтерпретаційний акт не змінює змісту правового регулювання, а тільки доповнює його роз'ясненнями норм права);
- діють тривалий час і не вичерпують себе фактами застосування (дія акта застосування норм права закінчується у зв'язку з припиненням існування конкретних правовідносин; інтерпретаційний акт діє тільки разом з нормативним актом, приписи якого роз'яснюються, і має допоміжне значення) [6;7]

Тобто важливими ознаками нормативно-правових актів є їх нормативність, загальнообов'язковість, невизначений час чинності, розраховуваність на невизначене коло осіб та приналежність до джерел права.

Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їх виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їхня конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата - конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами. З'ясування цієї обставини має істотне значення для правильного вирішення справи, оскільки нормативно-правові акти можуть бути оскаржені широким колом осіб (фізичних та юридичних), яких вони стосуються. Індивідуальні ж акти можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права,

свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені [8].

Отже з вказаних визначень можна виокремити властиві ознаки індивідуальних актів.

По-перше, вони не створюють, не змінюють і не припиняють норми права (загальнообов'язкових правил поведінки), не є джерелами права. По-друге, мають чітко виражений персоніфікований характер, тобто адресовані конкретно визначеним фізичним чи юридичним особам. По-третє, вони мають одноразовий характер, тобто поширюють свою обов'язкову дію лише на конкретні ситуації, виключаючи можливість поширення на подібні випадки. Як зазначає О.В. Кузьменко з цього приводу, В якості найбільш істотних ознак індивідуальних актів виділяють їх поширення тільки на даний конкретний випадок; однократне вирішення певної справи щодо персонально визначеного суб'єкта; припинення дії акта після виконання його приписів [9].

Саме внаслідок цього, в судовій практиці не допускається їх скасування вже після факту їх реалізації. Так, у пункті 5 рішення КСУ № 7-рп/2009, у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини 14 статті 46, частин 1 та 10 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) вирішено, що «ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання» [5, с. 108; 10].

З огляду на вказане нормативно-правовий акт містить загальнообов'язкові правила поведінки (норми права), тоді як акт застосування норм права (індивідуальний акт) - індивідуально-конкретні приписи, що є результатом застосування норм права; вимоги нормативно-правового акта стосуються всіх суб'єктів, які опиняються у нормативно регламентованій ситуації, а акт застосування норм права адресується конкретним суб'єктам і створює права та/чи обов'язки лише для цих суб'єктів; нормативно-правовий акт регулює певний вид суспільних відносин, а акт застосування норм права - конкретну життєву ситуацію; нормативно-правовий акт діє впродовж тривалого часу та не вичерпує дію фактами його застосування, тоді як дія акта застосування норм права закінчується у зв'язку

з припиненням існування конкретних правовідносин[11].

Наприклад у рішенні Конституційного суду від 16.04.2009 №7-рп/2009 (справа про скасування актів місцевого самоврядування) зазначено: До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. У п.5 мотивувальної частини рішення КС від 22.04.2008 №9-рп/2008 щодо відповідності Конституції низки указів Президента стосовно діяльності Ради національної безпеки Суд зазначив, що оскаржені укази глави держави «є правовими актами ненормативного характеру (індивідуальної дії)... Ці укази стосувалися окремих фізичних осіб, були розраховані на персональне (індивідуальне) застосування і після їх реалізації вичерпали свою дію» [6].

Розмежовуючи між собою нормативні акти, регуляторні та індивідуальні Верховний Суд у своїх рішеннях вказує такі критерії за якими ці акти відрізняються від індивідуальних, а саме: регуляторний акт змінює норми права, розрахований на багаторазове застосування; стосується невизначеного кола осіб, приймається регуляторним органом. Вказані ознаки регуляторного акта споріднюють його з нормативно-правовим. Відповідні правові висновки також містяться у низці Постанов Верховного Суду, наприклад від 31 січня 2018 року у справі № 490/2099/15-а, від 08 травня 2018 року у справі № 405/5819/14-а, від 21 грудня 2018 року у справі № 591/1335/15-а.

Висновок: Таким чином, нормативно-правовий акт — це офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування чи уповноваженим на це іншим суб'єктом, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і яким встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права.

За різними критеріями нормативно-правові акти, що підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства, можна класифікувати на такі види:

- за органом, який їх видає (акти парламенту, Президента, Уряду, органів виконавчої влади, державних органів, органів місцевого самоврядування);

- за суб'єктами правотворчості (прийняті органом державної влади; прийняті органом місцевого самоврядування; прийняті регуляторним органом);

- залежно від території дії (ті, які поширюються на всю територію держави; і локальні, які поширюються на певну територію);

До властивостей нормативно-правового акту, як об'єкта оскарження в адміністративному судочинстві можна віднести: 1) приймається уповноваженим суб'єктом (органом державної влади; місцевого самоврядування; уповноваженою посадовою особою чи регуляторним органом); 2) його положення встановлюють, змінюють чи скасовують норми права; 3) розрахований на невизначене коло осіб; 4) застосовується неодноразово.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
2. Гетьман Є.А., Гетьман К.О. Порядок судового оскарження підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Теорія і практика правознавства. – 2018. – Вип. 1 (13). С. 1-11
3. Геращенко О.М. Система актів Президента України. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4798/1/%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%D0%90%20%D0%9A%D0%A2%D0%86%D0%92%20%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%97%D0%98%D0%94%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90%20%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%98.pdf>
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. 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
6. Головченко В. Як розрізнити правові акти за ознаками їх нормативності? *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/81856-yak_rozrizniti_pravovi_akti_za_oznakami_ih_normativnosti.html
7. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, О.В.Петришин, Л.В.Авраменко та ін. — Х.: Право, 2009. — С.279; Головченко В.В. Право в житті людини. — К.: Оріяни, 2005. — С.96—107
8. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністра-

- тивних справ. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 № 781/11/13-10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10#top
9. Кузьменко О.В. Проблема взаємозалежності нормативних та індивідуальних актів. . URL: <file:///C:/Users/2106~1/AppData/Local/0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-501286-1-10-20201228.pdf>
10. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 16 жовтня 2018 року. Справа № 9901/415/18. . URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/77654117>
-

Bukina L. E. Regulatory legal acts as objects of appeals in the administrative judiciary of Ukraine

The article draws attention to the peculiarities of law-making activities of public administration. It is theoretically substantiated that the by-law law-making activity of various bodies of state power and local self-government consists of the adoption of normative-legal, individual, organizational-administrative and regulatory acts. It is concluded that in judicial practice during the consideration of administrative cases on appeals against acts of public administration and other state bodies often raise questions about the type of act being appealed, the features by which to distinguish between regulations, individual acts and regulations. This is due, first of all, to the fact that the current legislation of Ukraine does not contain clear criteria for distinguishing these legal acts, does not define their types, in terms of regulations. It is determined that the lack of a clear hierarchy of types of acts adopted by public authorities, local governments, other authorized entities, the lack of criteria for distinguishing between them lead to problems with the competence of the relevant entity, the possibility and ways to appeal, cancel or recognition as illegal. Therefore, the solution of these complex issues can be due to the development of legal doctrine and case law. Attention is drawn, distinguishing between regulations, regulatory and individual. The Supreme Court in its decisions indicates the following criteria by which these acts differ from individual, namely: the regulatory act changes the rules of law, designed for multiple application; applies to an indefinite number of persons, is adopted by the regulatory body. It is suggested that a normative legal act should be understood as an official written document adopted by an authorized state body, local self-government body or other authorized entity, applied repeatedly and to an indefinite number of persons and establishing, amending or repealing legal norms.

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