

УДК 342.9.03(094)

Рябченко Ярослава Степанівна –

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

Деякі теоретичні і практичні аспекти розгляду і вирішення справ з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України

У статті досліджено питання особливостей розгляду і вирішення справ з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України. Охарактеризовано категорію справ з приводу оскарження нормативно-правових актів та встановлено правила визначення їх підсудності, наведено відповідні рішення суду. Наголошено на особливостях встановлених нормами КАСУ в таких категоріях справ і виділено підстави визначення підсудності під час їх розгляду й вирішення. Звернено увагу на предметну, територіальну, інстанційну підсудність та підсудність кількох пов'язаних між собою вимог. Звернено увагу на особливостях перегляду Верховним судом України справ врегульованих статтею 171-1 КАСУ.

Ключові слова: адміністративний суд, нормативно-правовий акт, підсудність, предметна підсудність, територіальна підсудність, інстанційна підсудність, підсудність кількох пов'язаних між собою вимог.

В статье исследовано вопрос особенностей рассмотрения и разрешения дел по обжалованию нормативно-правовых актов в административном судопроизводстве Украины. Охарактеризована категория дел по поводу обжалования нормативно-правовых актов и установлены правила определения их подсудности, приведены соответствующие решения суда. Отмечено особенности установленные нормами КАСУ в таких категориях дел и выделены основания определения подсудности во время их рассмотрения и разрешения. Выделена предметная, территориальная, инстанционная подсудность и подсудность нескольких связанных между собой требований. Обращено внимание на особенностях пересмотра Верховным судом Украины дел урегулированных статьей 171-1 КАСА.

Ключевые слова: административный суд, нормативно-правовой акт, подсудность, предметная подсудность, территориальная подсудность, инстанционная подсудность, подсудность нескольких связанных между собой требований.

In the article the question of features of consideration and dispatch of case is investigational on the appeal of normative-legal acts in the administrative legal proceeding of Ukraine. The category of case is described concerning an appeal normatively of legal acts and the rules of decision of their cognizance are set, the proper decreets are resulted. Features are marked set the norms of KASU in such categories of case and the grounds of decision of cognizance are selected during their consideration and permission. Investigational subject, territorial, instance cognizance and cognizance of a few requirements constrained inter se. Paid attention to features of revision by the Supreme court of Ukraine of case well-regulated the article 171-1 KASU.

Key words: administrative court, normatively-legal act, cognizance, subject cognizance, territorial cognizance, instance cognizance, cognizance of a few requirements constrained inter se.

Постановка проблеми. Процес розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, головним завданням якого є утвердження й гарантування прав та свобод людини, безпосередньо пов'язаний з можливістю кожного мати право на оскарження

в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, у тому числі й право на оскарження нормативно-правових актів відповідно до конституційних засад і чинного законодавства. Аналізуючи зміст

рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. «Щодо офіційного тлумачення частини другої ст. 55 Конституції України, ч. 2 ст. 55 Основного закону та ст. 248² Цивільного процесуального кодексу України», його зміст необхідно розуміти так: кожен громадянин України, іноземець або особа без громадянства мають гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо він вважає, що вони порушують його права та свободи або перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді [1]. Крім того, право громадян на оскарження втілено в міжнародних правових документах, що стосуються прав індивідів (Загальна декларація прав людини і громадянина 1948 р., Конвенція про захист прав та основоположних свобод людини 1950 р.) й визначено у ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права 1966 р. [2].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні аспекти розвитку адміністративної юстиції, сутності адміністративного судочинства та провадження у окремих категоріях справ відображені у працях: О. Т. Боннера, В. Д. Бринцева, І. П. Голосніченка, А. І. Єлістратова, Н. Б. Писаренко, Н. Г. Саліщевої, Ю. М. Старилова, М. М. Тищенко, Н. Ю. Хаманєвої, Д. М. Чечота; у роботах українських та російських вчених=адміністративістів: Д. М. Бахраха, В. М. Гарашука, І. Є. Марочкіна, О. Б. Червякової, Ю. О. Тихомирова; а також у доробках: В. Б. Аверянова, Ю. П. Битяка, Ю. В., Георгієвського, В. В. Зуй, С. В. Ківалова, О. В. Клименко, І. Б. Коліушка, А. Т. Комзюка, Р. О. Куйбіди, О. М. Пасенюка, Ю. С. Педька, В. Г. Перпелюка, А. В. Руденка, О. П. Рябченко, О. Г. Свиди, А. О. Селіванова, В. В. Сердюка, М. І. Сірого, В. С. Стефанюка, В. І. Шишкіна, О. І. Шостенко, І. В. Шруба, С. Г. Штогуна та ін.

Невирішені раніше проблеми. Дослідження справ з оскарження нормативно-правових актів є актуальним у процесі здійснення адміністративного судочинства, тобто така категорія справ заслуговує на особливу увагу, оскільки подібними актами, призначеними для неодноразового застосування,

можуть систематично порушуватися права й законні інтереси багатьох осіб. З цієї причини виникає необхідність аналізу теоретичних і практичних аспектів розгляду і вирішення зазначених вище справ.

Тому **метою** цієї статті є дослідження провадження з оскарження нормативно-правових актів, особливості останніх урегульовано статтями 171 та 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Виклад основного матеріалу. Додержання зазначених приписів КАСУ є неможливим без якісного функціонування процедури оскарження нормативно-правових актів. Формування в Україні такої процедури, як вбачається пов'язано, перш за все, поділом влади на гілки: законодавчу, виконавчу, судову, остання, у свою чергу, забезпечує право фізичних і юридичних осіб на оскарження нормативно-правових актів. Примітно, що у статті 171 КАСУ встановлено особливості провадження у справах з оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень 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. В свою чергу, стаття 171-1 КАСУ визначає особливості провадження у справах з оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; 2) актів Вищої ради юстиції; 3) дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції; 4) рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [3].

Між тим, ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена КАСУ. Взагалі, предметна підсудність встановлює кореляцію справ і судів за такою ознакою, як предмет спору або позову, територіальна ж підсудність за такою характеристикою, як місце розгляду справи, а інстанційна підсудність - як місце суду в компетенційній ієрархії [4, 5, с. 32, 39, 45]. Щодо предметної підсудності справ з оскарження нормативно-правових актів, то можна зазначити, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 КАСУ встановлено, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування (як приклад, можна навести справу за позовом гр. О. до окружного адміністративного суду м. Севастополя до Фонду комунального майна Севастопольської міської ради про визнання недійсним результатів конкурсу з оренди майна, справа № 2а-402/09/2770, єдиний державний реєстр 6832558), а за ч. 2 ст. 18 КАСУ окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи однією зі сторін в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. Виходячи з вище викладеного, можна сказати, що у справах з оскарження нормативно-правових актів, де однією з сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, судом першої інстанції є місцевий загальний як адміністративний суд і частково окружний адміністративний. Зокрема, Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Щодо територіальної підсудності, то за загальним правилом адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАСУ (за приклад можна взяти адміністративну справу, де гр. О. і гр. В. звернулись до Київського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до Міністерства юстиції України про визнання протиправними всіх рішень відповідача, дій та бездіяльності, єдиний державний реєстр 28871283). Однак, справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених КАСУ, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (цікавий приклад, де гр. В. звернувся до Київського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до Державної судової адміністрації України про скасування абзацу першого пункту 23.7 Інструкції з діловодства у місцевому суді, затвердженої наказом відповідача від 27.06.2006 № 68, державний реєстр № 33166476). На підставі викладеного, можна зазначити, що ч. 3 ст. 19 КАСУ закріплює правила виняткової територіальної підсудності, тобто особа може звернутися лише до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Новацією в нормах КАСУ є таке визначення територіальної підсудності, а саме: адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду

(виїзду) на тимчасово окуповану територію, їх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту.

У разі невизначеності Кодексом адміністративного судочинства України територіальної підсудності адміністративної справи такі справи розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

Щодо інстанційної підсудності, то можна зазначити наступне: місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених КАСУ, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції; апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їх територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції; Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному частиною шостою статті 177 КАСУ, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду; Верховний Суд України у випадках, установлених КАСУ, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. Варто зазначити, що рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції підлягають перегляду Верховним Судом України у порядку, визначеному КАСУ.

Аналізуючи положення КАСУ, можна сказати, що рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції набирає законної сили після закінчення строку подання заяви про його перегляд Верховним Судом України, якщо таку скаргу не було подано. У разі подання заяви про перегляд Верховним Судом України рішення Вищого

адміністративного суду України з питань, передбачених 171-1 КАСУ, якщо його не скасовано, набирає законної сили після набрання законної сили рішенням Верховного Суду України за наслідками такого перегляду. Так, Верховний Суд України переглядає судові рішення в адміністративних справах виключно з підстав і в порядку, встановлених КАСУ. Статтею 237 КАСУ встановлено такі підстави для подання заяви про перегляд судових рішень: 1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; 2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; 3) порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених статтею 171-1 КАСУ.

Прикладом виступає справа № 21-227а14 (єдиний державний реєстр № 39891904), де гр. В звернулася до Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції з позовом у порядку КАСУ, у якому просила скасувати рішення Вищої ради юстиції. Вищий адміністративний суд України ухвалою позовну заяву гр. В. залишив без руху та надав їй строк для усунення вказаних в ухвалі недоліків, а пізніше ухвалою позовну заяву визнав неподаною та повернув позивачу. Не погоджуючись із ухвалою Вищого адміністративного суду України гр. В. звернулася із заявою про її перегляд Верховним Судом України з підстав, встановлених п. 3 ч. 1 ст. 237 КАСУ, у якій просила скасувати вказану ухвалу та прийняти нову. Перевіривши наведені у заяві доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що у задоволенні заяви необхідно відмовити, оскільки відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 237 КАСУ заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно з мотивів порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених

статтею 171-1 КАСУ. А, залишаючи позовну заяву гр. В. без руху, Вищий адміністративний суд України послався на те, що в заяві не зазначено зміст позовних вимог згідно з частинами четвертою і п'ятою статті 105 КАСУ і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги до відповідача, відсутні будь-які доводи стосовно допущення суб'єктом владних повноважень порушень закону під час здійснення владних управлінських функцій щодо неї. Ураховуючи наведене, колегія суддів вважає, що суд касаційної інстанції правильно застосував норми матеріального та процесуального права, тому в задоволенні заяви гр. В. слід відмовити [6].

Враховуючи наведене додамо, що рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність з рішенням Верховного Суду України. Невиконання ж судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом. А рішення Верховного Суду України, прийняті за результатами розгляду таких заяв з підстав, передбачених статтею 237 КАСУ, підлягають опублікуванню на офіційному веб-сайті Верховного Суду України не пізніше як через десять днів з дня їх прийняття.

Поряд з вищезазначеним слід додати, що положення КАСУ регламентують такий вид підсудності як підсудність кількох пов'язаних між собою вимог, що також впливає на розгляд і вирішення справ з оскарження нормативно-правових актів. Так, позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один з цих судів за вибором позивача, а якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному

адміністративному суду, а щодо іншої вимоги - місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд. Якщо ж справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги - іншому адміністративному суду, таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Поряд з цим, у справах з оскарження нормативно-правових актів вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, в іншому випадку - вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Висновки. Виходячи з вище викладеного, можна зробити висновок, що особливостями розгляду і вирішення справ з оскарження нормативно-правових актів є визначення правил підсудності таких справ. Особливості останньої полягають в тому, що судами першої інстанції у справах з оскарження нормативно-правових актів можуть бути не лише місцеві загальні суди як адміністративні, а й окружні адміністративні суди, тобто справи з оскарження нормативно-правових актів мають змішану предметну підсудність, певні особливості під час визначення територіальної підсудності (виключна територіальна підсудність), інстанційної підсудності (неможливості перегляду деяких справ в апеляційному та касаційному порядках), але можливості перегляду Верховним Судом України з урахуванням особливостей ст. 171-1 КАСУ та підсудності кількох пов'язаних вимог, на які потрібно зважати під час розгляду і вирішення відповідних справ.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25.11.97 р. // Вісн. Констит. Суду України. — 1998. — № 1. — Ст. 52.
2. Міжнародний пакт про громадянські й політичні права: Прийнято 16.12.1966 р. ГА ООН; ратифіковано Указом Президії Верхов. Ради УРСР 1973, № 2148–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 35–36. — Ст. 446.
4. Колпаков В. К. Юрисдикція адміністративних судів : монографія : в 2 кн. / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Х. : Харків юрид., 2011. – Кн. 1. – 352 с.
5. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства: монографія / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Чернівці. : Місто, 2011. – Кн. 2. – 384 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Пост. Пленуму Вищ. адм. суду від 06.03.2008 р., № 2 // Юрид. вісн. України. – 2008. – № 15. – Стор. 117.
8. Про судові рішення в адміністративній справі : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
9. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищ. адм. суду України від 20.05.2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html?_m=publications&_t=rec&id=2875&fp=11.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів “а”, “б”, “в”, “г” статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України : від 01.04.2010 р. № 10-рп/2012 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 27. – Ст. 1067.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29.08.2012 № 16-рп/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 70. – Ст. 2840.