

УДК 342.9

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-2-85-90



Володимир КОВБАСА®
кандидат юридичних наук,
доцент



Руслана КУСЬКО®
викладач



Тетяна ДРОЗД®
викладач

*(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)*

ПРАВОВІ АКТИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ОБ'ЄКТИ ОСКАРЖЕННЯ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Висвітлено сутність правових актів суб'єктів владних повноважень як об'єктів оскарження у порядку адміністративного судочинства. У статті звертається увага на те, що одним із основних інструментів реалізації завдань щодо досягнення верховенства права, законності в діяльності публічної адміністрації є видання правових актів. Без них унеможливлена виконавча діяльність органів публічної адміністрації, дотримання правопорядку та режиму законності, адже правові акти спрямовані на регулювання діяльності самої публічної адміністрації, на основі їх виникають, змінюються та припиняються публічно-правові відносини. Теоретично обґрунтовано важливість діяльності публічної адміністрації з видання правових актів, акцентовано на тому, що інколи виникають спірні питання щодо законності таких актів, відповідності їх Конституції України та іншим законам. З'ясовано, що окремі проблемні питання пов'язані з недосконалістю та (або) порушенням адміністративних процедур ухвалення правових актів, правотворчих помилок, пов'язаних із неналежною кваліфікацією чи несумлінністю публічних суб'єктів їх видання. Тому дуже часто правові акти публічної адміністрації стають об'єктами оскарження в порядку адміністративного судочинства.

Ключові слова: акти, правові акти, публічна адміністрація, суб'єкти владних повноважень, адміністративне судочинство, оскарження.

Постановка проблеми. У Конституції України зазначається, що в державі має панувати принцип верховенства права, тобто домінування права в суспільстві. В інших статтях Основного закону, розкриваючи ідеї правової, соціальної, демократичної держави, вказується на принципи соціальної рівності, справедливості, забезпечення й гарантування охорони, захисту прав людини та її безпеки тощо. Звертається увага на те, що саме органи державної влади та місцевого самоврядування мають у своїй діяльності гарантувати та забезпечувати ці основоположні конституційні принципи.

За таких умов органи публічної адміністрації у своїй діяльності зобов'язані забезпечувати права, свободи та інтереси осіб, а також публічні інтереси суспільства і

© В. Ковбаса, 2022
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4468-4056>
k_zpd@dduvs.in.ua

© Р. Кусько, 2022
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8971-6483>
02062001m@gmail.com

© Т. Дрозд, 2022
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6124-6969>
drozdt77@gmail.com

держави. Одним із основних інструментів реалізації завдань щодо досягнення цієї мети є видання такими суб'єктами правових актів. Без них унеможливлена виконавча діяльність органів публічної адміністрації, дотримання правопорядку та режиму законності, адже правові акти спрямовані на регулювання діяльності самої публічної адміністрації, на основі їх виникають, змінюються та припиняються публічно-правові відносини.

Зважаючи на важливість діяльності публічної адміністрації з видання правових актів, інколи виникають спірні питання щодо законності таких актів, відповідності їх Конституції України та законам. Окремі проблемні питання пов'язані з недосконалістю та (або) порушенням адміністративних процедур їх ухвалення, правотворчих помилок, пов'язаних із неналежною кваліфікацією чи халатністю публічних суб'єктів їх видання. Тому дуже часто правові акти публічної адміністрації стають об'єктами оскарження в порядку адміністративного судочинства.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.

Проблемним питанням правотворчої діяльності публічної адміністрації з видання правових актів, особливостям їх оскарження приділялася окрема увага з боку таких науковців, як О. Аврамова, В. Бевзенко, С. Верланов, О. Духневич, Х. Кіт, О. Кренець, Д. Лученко, А. Мірошніченко, В. Мухін, І. Патерило, О. Пунько, М. Семененко, В. Тимошук, О. Цельєв, А. Школик. Водночас у науці адміністративного права все ж залишаються недостатньо висвітлені питання щодо змісту правових актів, які ухвалюються суб'єктами владних повноважень, як об'єктів оскарження в порядку адміністративного судочинства.

Метою наукової розвідки є з'ясування змісту та сутності правових актів, які ухвалюються суб'єктами владних повноважень, як об'єктів оскарження в порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Поняття «правовий акт», як відомо, належить до найбільш поширених правових понять у науці, правотворчості, у використанні суб'єктами права різноманітних форм правореалізації, у службових та інших документах, у навчальному процесі тощо. Це зумовлено важливим місцем і особливою роллю правових актів у механізмі правового регулювання, у системі засобів правового впливу на суспільні відносини, що забезпечують нормальне функціонування і розвиток суспільства і держави. Питанням теорії правових актів, практики використання різноманітних їх видів присвячено чимало наукових праць фахівців у сфері загальної теорії права, конституційного, адміністративного й інших галузей правової науки [1].

Під правовим актом у юридичній літературі розуміється належним чином (словесно-документально) оформлене зовнішнє вираження волі уповноваженого суб'єкта, що постає як носій змістовних елементів правової системи – юридичних норм, правових положень практики, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб [1].

У законодавстві та юридичній літературі вживаними є поняття «правовий акт», «нормативно-правовий акт», «акт». Тому дослідження сутності «правових актів», які ухвалюються суб'єктами владних повноважень і є об'єктами оскарження в порядку адміністративного судочинства, є можливим шляхом здійснення їх класифікації. Ухвалення цих актів, з одного боку, є одним із інструментів діяльності органів публічної адміністрації, з іншого боку, вони є інструментом регулювання публічно-правових відносин.

У науці адміністративного права є різні підходи до класифікації правових актів суб'єктів владних повноважень: за юридичною формою вираження; за суб'єктом ухвалення; за способом вираження; за змістом правових наслідків; за сферою застосування; за зовнішнім проявом; за змістом приписів; за функціями правового регулювання; за кількісним складом суб'єкта ухвалення [2].

Наприклад, В. Авер'янов як критерії класифікації виділяє такі ознаки: юридичні наслідки (зобов'язуючі; забороняючі; правоуповноважуючі; такі, що містять відмови); суб'єкт видання чи ухвалення (акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади); юридична форма (постанови; розпорядження; накази; інструкції; правила; положення); порядок ухвалення (акти, які ухвалюються одноосібно; акти, які ухвалюються колегіально; акти, що ухвалюються спільно двома або більше суб'єктами; акти, що вимагають погодження); форма волевиявлення (усні (реалізація яких вченим пов'язувалась із здійсненням виробничої діяльності, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у

військових формуваннях; та письмові (ухвалення яких вимагається для організації процесів проходження державної служби)); момент набуття чинності (акти, дія яких настає негайно; акти, дата набуття чинності яких визначається їх положеннями; акти, чинність яких пов'язується із здійсненням державної реєстрації; акти, дія яких пов'язується з моменту їх оприлюднення); обсяг повноважень суб'єкта видання акта (акти, ухвалені в межах дискреційних повноважень; акти, ухвалені в межах альтернативних повноважень) [2, с. 283].

Наприклад, І. Патерило зазначає, що предметом судового контролю є лише прояв зовнішньої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Акти, які впливають на внутрішню організацію діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, не підлягають оскарженню у судовому порядку [4]. Автори підручника «Адміністративне право», здійснюючи класифікацію нормативних актів, виділяють акти внутрішнього та зовнішнього впливу, при цьому їх оскарження допускається рівною мірою [3, с. 150].

Зазначимо, що міжнародні стандарти щодо встановлення сутності адміністративних актів вперше визначено у Резолюції від 28.09.1977 (77) Комітету міністрів Ради Європи [5]. Зміст адміністративного акта має бути належним чином доведено як до суб'єкта поширення владного впливу, так і до інших учасників публічно-сервісних відносин, що можуть мати зацікавленість в отриманні такої інформації. До ознак адміністративного акта належить також його спрямованість на настання, зміну чи припинення суспільних відносин у сфері реалізації функцій публічного управління, що означає його зовнішнє спрямування впливу [6, с. 155].

З урахуванням викладеного можемо зробити окремі проміжні висновки стосовно класифікації правових актів, що ухвалюються суб'єктами владних повноважень. Отже, наявні в науці підходи є різноманітними, їх класифікація не отримала єдності наукових підходів і не є вичерпною. Водночас, якщо звернутися до питання оскарження правових актів в порядку адміністративного судочинства, то можна звернути увагу на те, що вони завжди будуть об'єктами оскарження, адже є результатом владно-управлінської діяльності публічної адміністрації. Однак процедура їх оскарження буде різною і це залежить від такої властивості правового акта, як наявність у його змісті норм права. У зв'язку з чим Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) поділяє систему правових актів на індивідуальні та нормативно-правові.

Відповідно до п. 18 ст. 4 КАС України, нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, що встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування. У п. 9 ст. 4 КАС України зазначається, що індивідуальний акт – це акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [7].

КАС України регулює й особливості провадження щодо оскарження індивідуальних та нормативно-правових актів. Зокрема, особливості оскарження нормативно-правових актів визначені у ст. 264 КАС України. Згідно з цією статтею оскаржити в порядку адміністративного судочинства можна нормативно-правові акти органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень з питань їх законності.

Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (крім рішень Кабінету Міністрів України, визначених ч. 1 ст. 266¹ КАС 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 [7].

Тож нормативно-правові акти України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, що суперечать Конституції або іншим законам України, які мають вищу юридичну силу за законодавчий акт, що оскаржується, або ухвалені з порушенням установленної

процедури чи ухвалені некомпетентними суб'єктами владних повноважень, можуть підлягати оскарженню та скасуванню адміністративним судом.

Отже, ст. 264 КАС України визначає чіткий перелік нормативно-правових актів, які можна оскаржити до адміністративних судів та підстави для їх оскарження, які стосуються питання їх законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили.

Щодо індивідуальних актів, то тут треба звернути увагу на ст. 266 КАС України, яка регулює особливості провадження щодо оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Правила ст. 266 КАС України поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;

2) законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

3) законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

4) законності рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат;

5) законності бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою [7].

Особливості провадження у справах щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку регламентуються ст. 266¹ КАС України.

При цьому треба зазначити, що вказані акти, які є об'єктом оскарження, не будуть містити норми права, а належать до індивідуальних актів.

Також треба звернути на форми судочинства щодо оскарження правових актів. Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів буде розглядатися за правилами загального позовного провадження. Щодо інших актів, то такі справи будуть розглядатися за правилами спрощеного провадження.

У будь-якому разі, незважаючи на вид правового акта: нормативно-правового чи індивідуального, адміністративний суд буде перевіряти його законність, тобто:

– видання акта компетентним органом, тобто адміністративним органом, який має на це повноваження відповідно до закону. При цьому має враховуватися як предметна (галузева), так і територіальна компетенція адміністративного органу;

– відповідність законодавству, що діяло на момент видання адміністративного акта, тобто видання адміністративного акта має відповідати Конституції України, законам України, чинним міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Застосування цієї вимоги передбачає також правильне тлумачення законодавства й належне встановлення фактичних обставин справи та їх правильну оцінку;

– відповідність законодавству, що діє на момент розгляду питання про припинення дії адміністративного акта, тобто потрібно з'ясувати, чи виданий раніше адміністративний акт відповідає чинним на момент розгляду справи Конституції України, законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [8].

Відповідно неправомірним (протиправним) актом є акт, що не відповідає хоча б одній з наведених вище характеристик, тобто або виданий некомпетентним адміністративним органом, та/або не відповідно до законодавства, що діяло на момент видання акта; та/або не відповідає чинному в той момент законодавству [8].

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що під правовим актом як об'єктом оскарження у порядку адміністративного судочинства пропонуємо розуміти волевиявлення (рішення) суб'єкта владних повноважень, яким регулюються публічно-правові відносини за допомогою встановлення, зміни або припинення норм права, або визначаються, змінюються чи припиняються права і обов'язки учасників публічно-

правових відносин. Залежно від наявності норм права у змісті правового акта, що є об'єктом оскарження в порядку адміністративного судочинства, їх можна поділити на нормативно-правові та індивідуальні. На нашу думку, перспективами подальших наукових досліджень правових актів суб'єктів владних повноважень, як об'єктів оскарження в порядку адміністративного судочинства, є з'ясування особливостей відповідних судових проваджень.

Список використаних джерел

1. Мурашин О. Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2(11). URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/14mognpa.pdf>.
2. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права: навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). Київ : Атіка, 2008. 412 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підруч. / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Патерило І. В. Інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.
5. Резолюція (77)31 Комітету міністрів державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.1977. Ліга: Закон: комп'ютер. прав. система. *Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3*. Київ, 2012.
6. Буткевич О. Чи є рішення Європейського Суду з прав людини обов'язковими для України, як цього вимагає закон? *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини : зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 верес. 2012 р.)*. Одеса : Фенікс, 2012. С. 279–293.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
8. Тимошук В. Адміністративні акти: процедура ухвалення та припинення дії : монограф. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

Надійшла до редакції 10.06.2022

References

1. Murashyn, O. H. (2014) Do problemy sutnosti ta pryrody pravovykh (normatyvno-pravovykh) aktiv [To the problem of the essence and nature of legal (normative and legal) acts]. *Informatsiya i pravo*. № 2(11). URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/14mognpa.pdf>. [Ukr.].
2. Luts', L. A. (2008) Zahal'na teoriya derzhavy ta prava: navchal'no-metodychnyy posibnyk (za kredytno-modul'noyu systemoyu) [General theory of the state and law: educational and methodological manual (according to the credit-module system)]. Kyiv : Atika, 412 p. [Ukr.].
3. Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyy kurs [Administrative law of Ukraine. Full course] : pidruch. / V. Halun'ko, P. Dikhtyevs'kyu, O. Kuz'menko, S. Stetsenko ta in. Kherson : OLDI-PLYUS, 2018. 446 p. [Ukr.].
4. Paterylo, I. V. (2014) Instrumenty diyal'nosti sub'yektiv publichnoyi administratsiyi: sutnist' ta zmist [Tools of activity of subjects of public administration: essence and content]. *Naukovyy visnyk Uzhhorod's'koho natsional'noho universytetu. Seriya: «Pravo»*. Issue 27, vol. 2, pp. 174–178. [Ukr.].
5. Rezolyutsiya (77)31 Komitetu ministriv derzhavam-chlenam pro zakhyst osoby vidnosno aktiv administratyvnykh orhaniv vid 28.09.1977 [Resolution (77)31 of the Committee of Ministers to the member states on the protection of individuals in relation to acts of administrative bodies dated September 28, 1977]. Liha: Zakon: komp'yuter. prav. systema. Vseukr. merezha rozpovsyudzhennya prav. inf. Versiya 8.2.3. Kyiv, 2012. [Ukr.].
6. Butkevych, O. (2012) Chy ye rishennya Yevropeys'koho Sudu z prav lyudyny obov'yazkovyymi dlya Ukrainy, yak ts'oho vymahaye zakon? [Are the decisions of the European Court of Human Rights binding on Ukraine, as required by law?]. *Pravove zabezpechennya efektyvnoho vykonannya rishen' i zastosuvannya praktyky Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny : zb. nauk. st. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Odesa, 15 veres. 2012 r.)*. Odesa : Feniks, pp. 279–293. [Ukr.].
7. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Ukraine of Admonostrative procedure] vid 06.07.2005. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2005. № 35-36, № 37. Art. 446. [Ukr.].
8. Tymoshchuk, V. (2010) Administratyvni akty: protsedura ukhvalennya ta pryypynennya diyi [Administrative acts: adoption and termination procedure] : monohraf. Kyiv : Konus-Yu, 296 p. [Ukr.].

ABSTRACT

Volodymyr Kovbasa, Ruslana Kusko, Tetyana Drozd. Legal acts of authorities as objects of appeals in the procedure of administrative judiciary. The article deals with the essence of legal acts of subjects of power as objects of appeal in administrative proceedings. The article draws attention to the fact that one of the main tools for implementing the tasks of achieving the rule of law, legality in the activities of public administration is the issuance of legal acts. Without them, executive activity of public administration bodies, observance of law and order and rule of law are impossible, because legal acts are

aimed at regulating the activities of public administration itself, on the basis of which public legal relations arise, change and terminate. Attention is drawn to the importance of public administration activities in issuing legal acts, as well as to the fact that sometimes, controversial issues arise regarding the legality of such acts, their compliance with the Constitution of Ukraine and laws.

It was found that some problematic issues are related to imperfection and (or) violation of administrative procedures for the adoption of legal acts, law-making errors related to improper qualification or negligence of public entities of their publication. Therefore, very often legal acts of public administration become objects of appeal in administrative proceedings, termination of the rules of law, or determine the changing or terminating the rights and obligations of participants in public relations. Depending on the existence of legal norms in the content of the legal act, which is the object of appeal in administrative proceedings, they can be divided into normative-legal and individual.

Keywords: *acts, legal acts, public administration, subjects of power, administrative proceedings, appeals.*

УДК 347.97/.99+342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-2-90-94



Світлана НІКОЛАЙЧУК[©]

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

ПРОБЛЕМАТИКА РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ У ГОСПОДАРЬСЬКОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Висвітлено наукові підходи до визначення поняття юрисдикції у господарському та адміністративному судочинстві. Зокрема, розглянуто проблеми розмежування юрисдикції судів в адміністративних, цивільних і господарських справах. Також розглянуто категорії справ, які призводять до юрисдикційних спорів. Здійснено аналіз останніх рішень Верховного Суду з питань розмежування юрисдикції у господарському та адміністративному судочинстві. Зроблено висновок, що розмежування юрисдикції адміністративного та господарського судочинства залишається за судовою практикою, у зв'язку з чим має динамічний характер та може змінюватися. Запропоновано здійснити узагальнення судової практики у вигляді винесення окремої постанови Верховного Суду України або упорядкування цих положень у законодавчому акті.

Ключові слова: *юрисдикція, господарське судочинство, адміністративне судочинство, розмежування юрисдикції, судова практика, Верховний Суд.*

Постановка проблеми. Єдність системи судоустрою забезпечується єдністю судової практики, яка є підґрунтям ефективного здійснення судочинства. Завдяки єдності судової практики реалізується конституційний принцип рівності всіх громадян перед законом і судом. Саме єдність судової практики найкращим чином відповідає принципам передбачуваності, верховенству права, а також ефективному захисту порушених прав і свобод людини.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус судів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [5].

Зі створенням нового Верховного Суду на практиці виникло багато категорій юрисдикційних спорів щодо розгляду справ у порядку адміністративного, цивільного чи господарського судочинства, де сторонами в такій категорії справ є суб'єкти владних повноважень, фізичні та/чи юридичні особи. У процесі захисту порушених прав та інтересів осіб у таких категоріях справ постає питання про те, до юрисдикції якого суду (адміністративного, господарського чи цивільного) належить вирішення того чи іншого спору, який виник між вищезазначеними особами внаслідок подання відповідних позовних

© С. Ніколайчук, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5213-3460>

k_zpd@dduvs.in.ua