



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2025.7>

Р. Мкртчян,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правових дисциплін
Херсонського інституту ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

С. Попов,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правових дисциплін
Херсонського інституту ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

А. Ткачук,

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри правових дисциплін
Херсонського інституту ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Постановка проблеми. Однією з форм діяльності суб'єктів владних повноважень є нормотворчість, яка передбачає прийняття нормативно-правових актів, що стосуються різних сфер публічного адміністрування. Нормативно-правові акти не часто, але можуть бути предметом публічно-правового спору, оскільки стосуються публічно-правових відносин, учасники яких вважають, що порушені їх права, свободи або законні інтереси. Це може бути викликано неналежною якістю, суперечливими та колізійними положеннями, якими порушуються, визначені у Конституції України права людини. І кожна сучасна демократична держава повинна створювати систему прав і гарантій для того, щоб у суб'єктів була можливість звернутися за захистом. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України заклало фундамент для реалізації даного інституту. Підтвердженням того, що дане питання є актуальним

є зростання кількості оскаржуваних нормативно-правових актів. Враховуючи ці проблеми, важливо розвивати та удосконалювати вивчення механізмів оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, що забезпечить доступність, прозорість, швидкість і справедливість процедури оскарження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему теоретичного висвітлення особливостей оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень досліджували вітчизняні адміністративісти В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Є. А. Гетьман, В. В. Зуй, В. К. Колпаков, Т. П. Мінка, В. К. Матвійчук, А. Т. Комзюк, О. М. Пасенюк, А. Й. Присяжнюк, Я. С. Рябченко, Р. О. Куйбіда, О. І. Харитонova та ін.

Проте незважаючи на вагомий внесок даних досліджень у науку адміністративного права і процесу, окремі аспекти оскарження нормативно-пра-



вових актів суб'єктів владних повноважень в порядку адміністративного судочинства потребують додаткового вивчення.

Метою статті є висвітлення особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень та виявлення шляхів усунення проблем пов'язаних з даним провадженням.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Дана норма закріплена також у ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАСУ), де зазначено, що кожна особа має право в порядку, встановленому КАСУ, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист [2]. Одним із шляхів захисту є визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень. Тобто, законодавець встановлює право звернутися до суду і оскаржити нормативно-правовий акт суб'єкта владних повноважень.

Підтвердженням того, що даний вид провадження має складний характер обумовлений його предметом і учасниками є те, що він винесений в КАСУ в окремий розділ складних справ.

Тобто, оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень крім загальних положень позовного провадження характеризується певними особливостями що визначені в статтях 264–265 КАСУ.

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 [2].

Одна з особливостей даного виду провадження пов'язана з тим, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності.

На думку А.Ю. Осадчого, суттєві заперечення викликає наділення правом оскаржити нормативно правовий акт лише осіб, щодо яких його застосовано, а також осіб, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Це обумовлено такими міркуваннями. По-перше, реалізація правових норм відбувається не лише у формі застосування, а і у формі виконання, додержання та використання і відповідно права, свободи та інтереси особи можуть порушуватися і нормативними приписами, що реалізуються не у формі їх застосування, але встановлюють, наприклад, певні заборони. Виходячи із завдання адміністративного судочинства – захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень та того, що право звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом мають усі особи, які вважають, що порушено їх права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових

Таким чином, можна стверджувати, що предметом даного виду публічно-правового спору згідно зі ст. 264 КАС України є нормативно-правовий акт, точніше законність (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів

Зрозумілим є те, що в порядку адміністративного судочинства оскаржуються не тільки нормативно-правові акти, а й індивідуальні акти, кількість

яких є значно більшою. Але на нашу думку, коли оскаржується нормативно-правовий акт, це є в публічному адмініструванні більш негативним явищем, оскільки він поширюється на невизначене коло осіб і у разі його прийняття з порушенням вимог шкода є більш глобальною.

На думку Н. Блажівської, 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» [9, с. 66].

Як і будь-якому виду провадження провадженню у справах щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень при-таманні стадії, які являють собою врегульовані нормами адміністративного процесуального права дії учасників провадження.

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 зазначених 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 суб'єктів владних

повноважень врегульовані загальними правилами, передбаченими адміністративно-процесуальними нормами, однак потрібно враховувати й особливості, встановлені у ст. 264 КАСУ.

Відповідно до ч. 8 ст. 264 КАСУ адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується за правилами загального позовного провадження [2].

Але, особливості провадження визначені в ст. 264 КАСУ. Про деякі особливості ми вже вище зазначили. Наступна особливість полягає в тому, що стадія відкриття адміністративного провадження у справі щодо оскарження нормативно-правового акту суб'єкта владних повноважень розпочинається з дій суду після надходження позовної заяви, а саме: встановлення наявності підстав для відкриття провадження та прийняття відповідного процесуального рішення. У разі відкриття провадження суд зобов'язує відповідача здійснити публікацію оголошення у виданні, в якому відповідний нормативно-правовий акт був або повинен був бути офіційно оприлюднений. Таке оголошення має містити інформацію про вимоги позивача щодо оскарженого акту, повні реквізити нормативно-правового акту, а також дату, час і місце розгляду справи. Публікація повинна бути здійснена не пізніше ніж за сім днів до підготовчого судового засідання, а у випадках, передбачених частиною десятою статті 264 КАСУ, – у строк, визначений судом. У разі своєчасної публікації оголошення вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про розгляд справи. Скарги таких осіб на судові рішення, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду.

Крім того, невиконання вимоги про публікацію оголошення про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта тягне за собою незаконність прийня-



того у ній судового рішення. Так, В.В. Жидецька звертає увагу на справу № 2а-14955/09/2670, у якій касаційний суд визначив, що у матеріалах справи відсутнє судове рішення, яким би було зобов'язано відповідачів опублікувати оголошення, що залишилось поза увагою судів попередніх інстанцій та являє собою порушення процесуального права, яке унеможливило встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи [10, с. 103].

Також у контексті оголошення про оскарження нормативно-правового акта слід приєднатись до критичних зауважень щодо необхідності врегулювання його правових наслідків для осіб, які, поруч із позивачем, вважають, що оскаржуваний нормативно-правовий акт порушує також і їх права чи інтереси, може взяти участь у справі. Слід погодитись з Є.В. Лазнюк, що процесуальний статус таких осіб законом не визначений і прогалиною є також невизначеність строку, упродовж якого такі особи повинні звернутися до суду. Оскільки цей строк не встановлено, слід керуватися загальними правилами щодо участі третіх осіб у справі. На переконання автора думку, невизначеність такого строку може спричинити затягування розгляду справи [11, с. 178].

На підготовчій стадії провадження справи у справі щодо оскарження нормативно-правового акту суб'єкта владних повноважень здійснюються наступні правові процедури:

- 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].

Щодо забезпечення позову, то слід зазначити, що у справах щодо оскарження нормативно-правового акта суб'єкта владних повноважень за наявності очевидних ознак його протиправності та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта, то цей позов може бути забезпечений шляхом зупинення дії відповідного нормативно-правового акта. Але, це допускається у виключних випадках, коли на основі наявних у справі доказів суд дійде переконання, що оскаржуваний акт явно суперечить критеріям його правомірності, встановленим законодавством про адміністративне судочинство. Крім того, під час вирішення питання про зупинення дії нормативно-правового акта суд має дотримуватись меж судового втручання у діяльність їх видавників та враховувати їх дискреційні повноваження.

Основна мета стадії підготовки справи до розгляду це 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.

Відповідно до 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 [2].

Якщо говорити про особливості самої процедури розгляду при оскаржуванні нормативно-правових актів,



то слід погодитись з Я.С. Рябенко, що перевірку судом підлягають такі аспекти:

- 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;

- чи відповідає нормативно-правовий акт нормам Конституції України та законам України [4, с. 79].

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.

Законодавець в ст.265 КАСУ передбачає наслідки визнання нормативно-правового акта суб'єкта влад-

них повноважень протиправним та нечинним. Так, для унеможливлення подальшої дії нормативно-правового акта, який визнаний судом незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили і нечинним, відповідач зобов'язаний невідкладно після набрання постановою законної сили опублікувати резолютивну частину постанови суду у виданні, в якому його було або мало бути офіційно оприлюднено. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду. Позов про оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині, розглядається судом за правилами спрощеного позовного провадження.

Висновки. Оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень є важливим інститутом адміністративного судочинства, який забезпечує ефективний механізм захисту прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Провадження у справах цієї категорії має специфічні особливості, закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України, зокрема в статтях 264–265, які регулюють порядок відкриття провадження, участь сторін, особливості судового розгляду та наслідки ухвалення рішень.

Важливою процесуальною особливістю процедури судового оскарження нормативно-правових актів є встановлена законом необхідність сповіщення заінтересованих осіб про початок цієї процедури забезпечується шляхом публікації спеціального оголошення видавником оскаржуваного нормативно-правового акта. Можна стверджувати про наявність у законодавчих положеннях критичних прогалин, що породжують неви-



значеність щодо значення опублікованого оголошення про оскарження нормативно-правового акта для обрахування строків звернення до адміністративного суду для інших адресатів відповідного нормативно-правового акта, а також щодо процесуального статусу тих з них, які виявили намір долучитись до розгляду справи про його протиправність.

Ключовою характеристикою цих справ є їх підвищена правова та соціальна значущість, оскільки нормативно-правові акти поширюють свою дію на невизначене коло осіб і можуть мати системний вплив на правовідносини в державі. Тому судовий контроль за їх законністю виступає засобом забезпечення принципу верховенства права та обмеження свавілля органів публічної влади.

Попри існуючу правову регламентацію, в практиці оскарження нормативно-правових актів існує низка проблем, зокрема звужене коло осіб, які мають право звернутися до суду, нечітке правове регулювання статусу третіх осіб та недоліки у процедурі повідомлення про розгляд справ. Ці аспекти потребують подальшого вдосконалення для забезпечення реальної доступності правосуддя та ефективного захисту публічних прав.

У статті досліджено особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень. Проаналізовано норми адміністративного процесуального права і думки науковців, які досліджували даний інститут. Встановлено, що оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень є важливим інститутом адміністративного судочинства, який забезпечує ефективний механізм захисту прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Зроблено висновок, що провадження у справах цієї категорії

має специфічні особливості, закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України, зокрема в статтях 264–265, які регулюють порядок відкриття провадження, участь сторін, особливості судового розгляду та наслідки ухвалення рішень.

Визначено, що важливою процесуальною особливістю процедури судового оскарження нормативно-правових актів є встановлена законом необхідність сповіщення заінтересованих осіб про початок цієї процедури забезпечується шляхом публікації спеціального оголошення видавником оскаржуваного нормативно-правового акта. Досягнуто висновку про наявність у законодавчих положеннях критичних прогалин, що породжують невизначеність щодо значення опублікованого оголошення про оскарження нормативно-правового акта для обрахування строків звернення до адміністративного суду для інших адресатів відповідного нормативно-правового акта, а також щодо процесуального статусу тих з них, які виявили намір долучитись до розгляду справи про його протиправність.

Встановлено, що адміністративний суд під час розгляду спору стосовно нормативно-правового акту суб'єкта владних повноважень з'ясовує наступні аспекти: 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; чи відповідає нормативно-правовий акт нормам Конституції України та законам України

Зроблено висновок, що ключовою характеристикою цих справ є їх підвищена правова та соціальна значущість, оскільки нормативно-правові акти поширюють свою дію на невизначене коло осіб і можуть мати системний вплив на правовідносини в державі. Тому судовий контроль за їх законністю виступає засобом забезпечення принципу верховенства права та обмеження свавілля органів публічної влади.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, Кодекс адміністративного судочинства України, суб'єкт владних повноважень, оскарження, законність, відповідність, особливість.

Mkrtchian R., Popov S., Tkachuk A. Specific features of judicial proceedings regarding the appeal of normative legal acts of public authorities

The article examines the specific features of proceedings in cases concerning the appeal of normative legal acts issued by public authorities. It analyzes the norms of administra-

tive procedural law and the views of scholars who have studied this legal institution. It is established that the appeal of normative legal acts of public authorities is an important institution of administrative justice, providing an effective mechanism for protecting the rights, freedoms, and interests of citizens and legal entities in public legal relations. The study concludes that proceedings in cases of this category have specific features enshrined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine, particularly in Articles 264–265, which regulate the procedure for initiating proceedings, the participation of parties, the specifics of court hearings, and the consequences of court decisions.

It is determined that an important procedural feature of the judicial appeal process for normative legal acts is the legally mandated requirement to notify interested parties about the commencement of such proceedings. This is ensured through the publication of a special notice by the issuer of the challenged normative legal act. The study concludes that there are critical gaps in the legislative provisions that create uncertainty regarding the legal significance of the published notice of appeal for calculating the time limits for other addressees of the respective normative legal act to apply to the administrative court, as well as regarding the procedural status of those who wish to join the case as interested parties.

It is established that during the consideration of a dispute concerning a normative legal act issued by a public authority, the administrative court examines the following aspects: whether the defendant is legally authorized to issue the challenged normative legal act and what is the status of the public authority involved (collegial body or official); whether the defendant complied with the lawmaking procedures required



for drafting the act, including public discussion (ensuring the presence of a quorum in collegial bodies or the publication of the draft for public comment in accordance with legislation); whether the act meets formal legal requirements as a complete and structurally coherent legal document (written form, specific type of normative legal act, presence of necessary elements such as date of adoption, document number, and signature of an authorized official); whether the normative legal act that has been challenged has entered into force; whether it was signed and published properly; and whether it complies with the Constitution of Ukraine and Ukrainian laws.

The study concludes that a key characteristic of these cases is their heightened legal and social significance, as normative legal acts apply to an indefinite number of people and may have a systemic impact on legal relations in the state. Therefore, judicial control over their legality serves as a safeguard of the rule of law and a limitation on the arbitrariness of public authorities.

Key words: normative legal act, Code of administrative procedure of Ukraine, public authority, appeal, legality, compliance, specificity.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 20.04.2025).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Відомості

Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11557>. (дата звернення: 20.04.2025).

3. Осадчий А. Ю. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. Актуальні проблеми держави і права. 2005. – Вип. 26. – С. 288-291. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdr_2005_26_55 (дата звернення: 23.04.2025).

4. Рябенко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. дис. канд. юрид.наук. 12.00.07., Харків, 2010. с. 158.

5. Глущенко М.Ю. Питання регуляторної діяльності місцевих державних адміністрацій. Держава і право. 2008. № 1. С. 234–240.

6. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М. Мельник Р.С.; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

7. Чабан В.П. Адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації. Науковий вісник КНУВС. 2008. № 1. С. 25–31.

8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

9. Блажівська Н. Є. Процедура розгляду справ про оскарження нормативно-правових актів потребує вдосконалення. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2009. № 1. С. 64–66.

10. Жидецька В.В. Проблемні питання в оскарженні нормативно-правових актів. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 99–106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_24 (дата звернення: 25.04.2025).

11. Лазнюк Є.В. Проведення в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 20 с.

