

УДК 342.565.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.78>

СУБ'ЄКТИ ОСПОРЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ У СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

Шийович Р.Я.,

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0438-7914>*

Шийович Р.Я. Суб'єкти оспорювання нормативно-правових актів у суді першої інстанції.

У статті розглянуті суб'єкти оспорювання нормативно-правових актів у суді першої інстанції в адміністративному судочинстві. Проблема суб'єкта права є однією з центральних проблем всієї теорії права. Суб'єкт права є необхідним елементом правовідносини без них неможливо побудувати адекватне уявлення про функціонування адміністративного судочинства, оскільки неможливо аналізувати жоден із видів соціальних відносин без урахування людей, які ці відносини здійснюють. Адміністративне судочинство як форма забезпечення функціонування правової держави розглядається у з двох сторін: як інститут судового контролю за публічним управлінням, нормативною творчістю та правозастосовною діяльністю; як комплекс правових заходів і процедур, спрямованих на захист прав громадян під час вирішення адміністративно-правових спорів. Законодавства визначає компетенція судів першої інстанції в адміністративному судочинстві. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства реалізується у відповідних адміністративно-правових відносинах. У ході цих відносин органи виконавчої влади займаються нормативною творчістю, беруть участь у здійсненні прав, свобод і обов'язків громадян, їх охороні та захисті. За змістом правовідносини, що складаються у сфері управління носять публічний характер. Управлінські відносини є об'єктом правового регулювання, а адміністративні правовідносини – їхньою правовою формою. Адміністративно-правові права фізичної та юридичної особи в адміністративному судочинстві – це визнані та гарантовані державою, закріплені в джерелах адміністративного права можливості здійснювати дії або утримуватися від дій у встановлених межах, вимагати від зобов'язаних суб'єктів державних, місцевих та інших публічних органів здійснення певних дій (утримання від здійснення) щодо створення умов для реалізації правових можливостей. Ефективність діяльності публічної адміністрації залежить від ступеня задоволення правомірних потреб фі-

зичних і юридичних осіб, що визначається у ході розгляду адміністративних спорів в судах першої інстанції.

Ключові слова: адміністративний спір, адміністративне судочинство, фізичні і юридичні особи, загальний місцевий суд, адміністративний суд.

Shiyovych R. Ya. Subjects of challenging normative legal acts in the court of first instance.

The article examines the subjects of contestation of regulatory legal acts in the court of first instance in administrative proceedings. The problem of the subject of law is one of the central problems of the entire theory of law. The subject of law is a necessary element of legal relations, without them it is impossible to build an adequate idea of the functioning of administrative proceedings, since it is impossible to analyze any type of social relations without taking into account the people who carry out these relations. Administrative justice as a form of ensuring the functioning of the legal state considered from two sides: as an institution of judicial control over public administration, regulatory creativity and law enforcement activities; as a complex of legal measures and procedures aimed at protecting the rights of citizens during the resolution of administrative and legal disputes. Legislation determined by the competence of courts of first instance in administrative proceedings. The administrative-legal status of subjects of administrative proceedings realized in the corresponding administrative-legal relations. In the course of these relations, the bodies of the executive power are engaged in regulatory creativity; participate in the implementation of the rights, freedoms and duties of citizens, their protection and protection. The content of legal relations in the field of management is of a public nature. Administrative relations are the object of legal regulation, and administrative legal relations are their legal form. Administrative legal rights of individuals and legal entities in administrative proceedings are recognized and guaranteed by the state, enshrined in the sources of administrative

law, the ability to perform actions or refrain from actions within the established limits, to demand from obliged subjects of state, local and other public bodies the implementation certain actions (abstention from implementation) regarding the creation of conditions for the realization of legal opportunities. The effectiveness of public administration activities directly depends on the degree of satisfaction of the legitimate needs of individuals and legal entities, which is determined during the consideration of administrative disputes in courts of first instance.

Key words: administrative dispute, administrative proceedings, natural and legal persons, general local court, administrative court.

Постановка проблеми. У юридичній науці досі не сформовано єдиного підходу до розуміння суб'єкта права, немає цілісної концепції, що синтезує його формальні та змістовні ознаки, не встановлені чіткі розмежувальні лінії між учасниками правової комунікації та суб'єктами інших комунікативних систем. Юридична доктрина не розробила для законодавців та суддів необхідних алгоритмів, конкретних критеріїв, за допомогою яких можна визначити наявність суб'єкта права, передавши вирішення цього питання на їх розсуд.

Суб'єкти права (фізичні, юридичні, держава) як учасників правової комунікації мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Виходячи з комунікативної природи права, суб'єкт повинен усвідомлювати власні інтереси у праві, сприймати та оцінювати потреби, домагання інших осіб, бути правовим діячем, мати здатність формувати та виражати назовні свою правову волю, приймати правові рішення, нести юридичну відповідальність, поєднувати своє свавілля із свавіллям інших учасників правової комунікації.

Стан опрацювання проблематики. Питанням суб'єктів оспорування нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві присвятили роботи вчені: В.Б. Авер'янов, О.М. Андруневчин, О.В. Бачун, В.М. Бевзенко, Р.В. Ватаманюк, О.В. Кузьменко, О.А. Панченко, О.М. Пасенюк, В.Е. Теліпко, Р.В. Теліпко та ін. Ефективність правового регулювання залежить якою мірою при виборі засобів і методів враховується специфіка предмета, своєрідність правових властивостей. Формування науково обґрунтованих уявлень про властивості, якими характеризуються різні суб'єкти права, виявляється актуальним завданням. Підвищений інтерес викликає дослідження властивостей тих суб'єктів, своєрідне правове становище яких з різних причин не стало предметом глибокого наукового аналізу.

Метою статті є дослідження суб'єктів оспорування нормативно-правових актів у суді першої інстанції.

Виклад основного матеріалу. Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України значною мірою сприяло розвитку законодавчого регулювання нормативно-правових актів у бік інституту з двоїстою правовою природою, специфіка якого полягає в тому, що оскарження нормативно-правових актів є способом захисту цивільних прав. З іншого боку, специфіка спорів про оскарження нормативно-правових актів у тому, що спори покликані захистити приватні права та публічний інтерес, що виявляється у зацікавленості держави у вдосконаленні законодавства шляхом визнання нечинними актів, прийнятих, з порушенням процедури прийняття нормативно-правового акта.

Слід зазначити, що наявність закріпленого у Основному законі права людини і громадянина, передбачає його забезпечення і реалізацію [1, с. 118]. У цьому зв'язку необхідний пошук розумного балансу між наявністю процесуальних прав і обов'язків, які дозволили захистити приватні інтереси та захищали публічні інтереси. Одним із напрямів пошуку балансу є дослідження питання про можливі суб'єкти оскарження нормативно-правових актів. Проте в умовах обмежених державних ресурсів законодавець та судова практика змушені знаходити оптимальні шляхи вирішення таких питань.

На даний момент ст. 264 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) фактично виділяє наступні можливі суб'єкти оскарження нормативно-правових актів:

– особи, щодо яких застосовано цей акт, а також особи, які є суб'єктами відносин, що регулюються оспорюваним нормативно-правовим актом, якщо вони вважають, що цим актом порушені або порушуються їхні права, свободи та законні інтереси [2];

– громадське об'єднання на захист прав, свобод та законних інтересів усіх членів громадського об'єднання у разі якщо це передбачено законом [3, с. 33];

– прокурор у межах компетенції, Президент України, Кабінет Міністрів України, орган місцевого самоврядування, у випадках, передбачених законом, інші особи, які вважають, що прийнятий нормативно-правовий акт не відповідає іншому правовому акту, який має велику юридичну силу, порушує їхню компетенцію або права, свободи та законні інтереси громадян;

– Центральна виборча комісія України, виборча комісія місцевих органів, які вважають, що нормативний акт, що оспорується, не відповідає іншому правовому акту, що має велику юридичну силу, порушує виборчі права або право на участь у референдумі громадян України або компетенцію виборчої комісії.

КАС України у чинній редакції змінив формулювання для суб'єктів приватного права. Рані-

ше критерієм звернення був факт того, що особа вважала, що прийнятою та опублікованою в установленому порядку нормативно-правовим актом органу державної влади, органу місцевого самоврядування або посадової особи порушуються його права та свободи.

КАС України додав вимогу про необхідність бути особою, щодо якої застосовано цей акт, а також особою, яка є суб'єктом відносин, що регулюються оспорюваним нормативно-правовим актом. Буквальне тлумачення цієї норми призводить до думки, що нормативно-правовий акт спочатку має бути застосований до конкретної особи, яка може бути заявником. Така ситуація може виникнути, наприклад, у разі реєстрації юридичної особи.

З позовною заявою про визнання нормативно-правового акта не чинним повністю або в частині вправі звернутися особи, які є суб'єктами відносин, що регулюються оспорюваним нормативно-правовим актом, якщо вони вважають, що оскаржуваним актом порушено, порушуються або можуть бути порушені їхні права, свободи та законні інтереси, у тому числі особи, щодо яких застосовано цей акт, а також інші особи, чії права, свободи, законні інтереси торкаються цим актом (ч. 2 ст. 264 КАС України).

Проблема суб'єктного складу, зокрема, осіб, які можуть виступати в ролі заявників у справах про оскарження нормативно-правових актів, є однією з найбільш дискусійних. Питання про нормативне регулювання в більшості випадків зводяться на практиці до вибору, коли розглядається заява про визнання нормативно-правового акта нечинною від особи, яка не мала це робити або коли суд обмежує право на судовий захист там, де захист має бути гарантований.

Стосовно справ про оскарження нормативно-правових актів таке питання має ставитися через вираження публічного інтересу. У визнанні нормативно-правового акта нечинним у разі його невідповідності іншому правовому акту, що має вищу юридичну силу, зацікавлена не лише приватна особа.

Приватна особа зацікавлена дотриматися всіх вимог, навіть якщо вони є незаконними. У визнанні незаконним такого акта зацікавлена держава, щоб такий нормативно-правовий акт надалі не порушував прав громадян. За цією категорією з метою реалізації права на судовий захист та забезпечення законності доцільніше розглянути заяву, яка, можливо, є зловживанням права на звернення, ніж не розглянути заяву, яку було необхідно розглянути.

Буквальне тлумачення цього положення КАС України призводить до думки про те, що закон допускає звернення з позовною заявою про визнання нормативно-правового акта нечинним: державні органи на захист необмеженого кола

осіб, громадське об'єднання на захист усіх членів товариства, особи, якщо його право порушено. Закон мав на увазі звернення до суду фізичної особи на захист свого права або законного інтересу.

За змістом рішення Конституційного Суду України від 28 листопада 2013 року № 12-рп/2013 громадська організація може захищати в суді особисті немайнові та майнові права як своїх членів, так і права й охоронювані законом інтереси інших осіб, які звернулися до неї за таким захистом, лише у випадках: якщо таке повноваження передбачено в її статутних документах, якщо відповідний закон визначає право громадської організації звертатися до суду за захистом прав та інтересів інших осіб [4]. Громадське об'єднання має право звернутися до місцевого загального суду з позовною заявою про визнання нормативно-правового акта не чинного повністю або в частині на захист прав, свобод та законних інтересів членів даного громадського об'єднання або на захист невизначеного кола осіб, якщо це передбачено законом.

Таку позицію Конституційного Суду України слід оцінити як виключно позитивний крок, особливо у контексті надання таких повноважень громадським об'єднанням, які є ефективним інститутом захисту прав невизначеного кола осіб.

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду вказала, що, вирішуючи питання щодо права громадських організацій на звернення до суду в інтересах інших осіб, суди повинні з'ясувати: статус громадської організації та її засновників, їхню безпосередню заінтересованість у вирішенні питання, що є предметом позову; мету громадської організації та її безпосередній зв'язок із предметом позову; інтереси яких саме осіб є предметом судового захисту; чи зверталися ці особи за захистом своїх прав до громадської організації; добросовісність дій громадської організації, що звертається до суду. Якщо із відомостей, що містяться в заяві або доданих до неї документів, випливає, що позивач неспроможний виступати суб'єктом відносин, регульованих оспорюваним актом, чи випливає, що оспорюваний акт неспроможний порушувати чи інакше зачіпати права, свободи, законні інтереси позивача, суддя відмовляє прийняття заяви до провадження [5].

Позитивною тенденцією є встановлення презумпції того, що для оскарження нормативно-правового акта необхідно мати відповідний правовий статус. Інше означало б, що у стадії порушення справи, в якій не проводиться судові засідання за участю сторін і вирішуються питання лише процесуального характеру, суддя постановою, яка набуває чинності, визначає зміст прав та обов'язків суб'єктів спірних матеріальних правовідносин. Однак такий підхід не узгоджу-

ється з конституційною природою судочинства, внаслідок якої вирішення питань матеріального права має здійснюватися у судовому засіданні під час вирішення справи по суті на основі змагальності та рівноправності сторін.

По-друге, суд повинен, ґрунтуючись виключно на тексті позовної заяви, фактично провести оцінку, результатом якої буде можлива відмова у прийнятті позовної заяви, а отже, обмеження суб'єктивного права на судовий захист, та функціонування надалі можливого незаконного акту.

В.М. Бевзенко, М.І. Смокович зазначають, що предметом судової діяльності виступає перевірка законності нормативно-правового акта, але умовою порушення процесу ставиться не статус заявника, а порушення його прав та законних інтересів оскарженим нормативно-правовим актом [6, с. 154].

Це прогресивний підхід, оскільки відкидає право законодавця наділяти окремих осіб привілеєм оскаржувати нормативно-правові акти, але надає це право всім тим, хто цього найбільше потребує. Основною метою процесу є дослідження питання законності або незаконності акта, що оскаржується, можливості захисту прав громадян від незаконних нормативно-правових актів дещо обмежуються, оскільки, крім стадії порушення справи, суб'єктивна зацікавленість заявника неспроможна вплинути на перебіг процесу, оскільки питання законності не може залежати від розсуду та здібностей заявника.

Основна складність виникає при практичному застосуванні цих норм. Якщо заявник виступає ініціатором перевірки законності, порушення прав потрібно виключно для перевірки повноважень, а визначення правомірності акту, що оспорується становить завдання суду, то повинен зміщуватися баланс змагальності у процесі, оскільки фактично суд, переконавшись в аргументах позивача повинен займати позицію позивача та позицію суду.

Верховний Суд України, намагаючись знайти компроміс, зазначає, що суди у разі ухвалення рішення про відмову у прийнятті позовної заяви мають бути переконані у необхідності ухвалення такого рішення.

Р.Ф. Ханова, А.А. Барікова зазначають, що при поданні адміністративного позову насамперед необхідно застосовувати трискладовий тест: чи відповідне оскарження здійснюється з урахуванням легітимної мети; з додержанням вимог щодо якості закону (доступності, передбачуваності, чіткого визначення меж дискреційних повноважень); з огляду на необхідність у демократичному суспільстві; принцип пропорційності [7].

Проте законодавче регулювання у цій частині, не ідеальне, особливо у тих, що заявник позбавляється низки суб'єктивних прав після подання

та прийняття судом до провадження заяви про визнання правового акта нечинним.

КАС України у чинній редакції розширив повноваження державних органів щодо оскарження нормативно-правових актів, проте на практиці це право не стало популярним. Розширення суб'єктного складу заявників, наділених правом на звернення до суду з позовною заявою про оскарження нормативного акта, є позитивною тенденцією, оскільки сфера компетенції таких органів не передбачає перевірку законності діяльності інших органів.

Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 березня 2021 року у деяких випадках коригує неідеальне законодавче регулювання та дозволяє знаходити внутрішню логіку законодавства і правової системи. Чинне законодавче регулювання щодо суб'єктів оскарження нормативно-правових актів знайшло розумний баланс між захистом приватних прав та публічного інтересу [8].

Зазначена постанова не почала розвивати інститут колективної позовної заяви, обмежившись згадкою про те, що всі суб'єкти мають право на звернення до суду. На наш погляд, такий підхід заслуговує на критику.

Важливим суб'єктом у цій категорії справ є група громадян, звертається з позовом. По-перше оскарження нормативно-правових актів спрямоване, зокрема, для досягнення публічного інтересу. Враховуючи вимоги про обов'язкову участь у процесі через професійного представника при розгляді адміністративних справ про оскарження нормативно-правових актів у Верховному Суді, апеляційному суді, касаційному суді у Верховному Суді України, а також про заборону в провадженні розглядати вимогу про оскарження нормативно-правового акта та інші матеріально-правові вимоги, така ситуація призводить до деякого порушення розумного балансу, коли особа не може захистити цивільні права зручним для себе способом захисту. Своєрідною компенсацією мають виступати колективні позови, оскільки дозволяють покласти тягар фінансування не на одну особу, а на групу осіб. По-друге, розгляд в одному процесі всіх наявних доказів незаконності нормативно-правового акта сприяє правильному та своєчасному розгляду та вирішенню адміністративних справ, що відповідає завданням адміністративного судочинства.

На думку Р.В. Антоніва, однією практик, що дозволила би підвищити ефективність громадянського суспільства у захисті прав громадян, є інститут колективного позову. Близькими до масових позовів у законодавстві України є зразкові справи в адміністративному судочинстві, що розглядаються Верховним Судом на основі матеріалів типових справ [9].

С.А. Гебеш зазначає, що колективні позови сприяють економії ресурсів суддівського корпусу, оскільки замість дроблення на кілька процесів з можливим паралельним розглядом у кількох суддів вимога про визнання нормативно-правового акта нечинною розглядається в одного судді. Вирішення проблеми відсутності можливості подання колективного позову сприятиме уникненню перевантаженню судів значною кількістю аналогічних позовів без необхідності вчиняти додаткові дії щодо розгляду кожного з них та подальшого об'єднання позовів. Важливо зазначити, що обов'язковість визначення одного представника від позивачів скоротить строки розгляду адміністративного позову, при цьому у зв'язку із тим, що захисту підлягає порушене або оспоруване право чи законний інтерес не одного, а декількох позивачів, це слугує підставою, щоб навіть за відсутності такого представника позов був прийнятий до розгляду [10, с. 189].

Одним із можливих варіантів є створення стимулів для участі в подібних спорах через механізм преюдиції – ще одна проблема, яка не була вирішена ні в законодавстві. Оскільки всі суперечки про порушення прав різних осіб нетотожні між собою за суб'єктним критерієм, предметом чи підставою, всі зацікавлені особи мають право з метою захисту прав звернутися з самостійною заявою про оскарження цього нормативно-правового акта до суду, вимагаючи захисту порушених прав, незалежно від того, чи розглядав суд раніше оскаржене становище, з якої підстави та яке було прийнято рішення.

Проблема преюдиції пов'язана зі суперечками щодо виду нормоконтролю, який закріплений у чинному КАС України. У разі, якщо визнаємо нормативний контроль абстрактним і якщо є фактична заборона розглядати нормативно-правовий акт по суті, а розгляд – з точки зору правильності процедур прийняття нормативно-правового акту – не зовсім зрозумілий сенс повторної перевірки.

Варіант розвитку законодавства вбачається у законодавчому закріпленні можливості на розсуд суду визнавати преюдиційне значення судового рішення у разі повторного оскарження нормативно-правового акта для суб'єктів однієї групи. Цей ризик буде стимулом для того, щоб люди об'єднували ресурси для оскарження нормативно-правових актів, а не намагалися чужими руками вирішити свої проблеми, розуміючи, що у разі неуспіху однієї групи залишається законодавча можливість оскаржити той правовий акт з тих самих підстав.

Висновки. В адміністративному судочинстві здійснення правосуддя перетворюється на форму діяльності, в якій реалізується правозахисна функція держави. Своєрідність суб'єкта права щодо оспорування нормативно-правових актів у суді першої інстанції полягає в умовах виник-

нення та припинення його правоздатності та дієздатності; в обсязі правосуб'єктності; у змісті правового статусу; у спрямованості та результатах правової активності. Оспорування нормативно-правових актів у суді першої інстанції має характерні особливості, що визначають зміст і елементи правового статусу суб'єктів, що беруть участь у відносинах, регульованих нормами адміністративного права.

У законодавчому регулюванні відбувся прогрес у пошуку розумного балансу між захистом приватних прав і публічного інтересу. Проте проблеми у використанні колективних позовів у контексті публічного інтересу значно обмежують потенціал оскарження нормативно-правових актів як способу захисту приватних прав і публічного інтересу. У даний час є запит на вирішення проблем через законодавче закріплення можливості на розсуд суду визнавати преюдиційне значення судового рішення у разі повторного оскарження нормативно-правового акта для суб'єктів однієї групи. Цьому сприяє поєднання судом функцій здійснення правосуддя та правового захисту та контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
3. Ковалів М.В., Єсімов С.С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. 2018. № 18. С. 31–35.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням асоціації «Дім авторів музики в Україні» щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої статті 5 Закону України «Про судовий збір» у взаємозв'язку з положеннями пункту г частини першої статті 49 Закону України «Про авторське право і суміжні права» від 28 листопада 2013 року № 12-рп/2013 справа № 1-17/2013. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-13#Text>.
5. ВС пояснив, як суди мають визначати право громадської організації на звернення до суду. 09.04.2021. URL. <https://pravo.ua/vs-poiasnyv-iak-sudy-maiut-vyznachaty-pravo-hromadskoi-orhanizatsii-na-zvernennia-do-sudu/>.
6. Смокович М.І. Адміністративний процес України: теорія, практика: Підручник. Заг. ред. Бевзенка В.М. Київ. 2020. 1346 с.

7. Ханова Р.Ф., Бірюкова А.А. Адміністративний позов: що, як, навіщо. 04.02.2021. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1068057>.
8. Постанова Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 березня 2021 року справа № 640/21611/19 адміністративне провадження № К/9901/13123/20. URL. <https://reestr.court.gov.ua/Review/96015808>.
9. Антонів Р. Чи можливий колективний позов в Україні? 11.06.2021. URL. <https://golaw.ua/ua/insights/publication/chi-mozhlivij-kolektivnij-pozov-v-ukrayini/>.
10. Гебеш С.А. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Ужгород, 2021. 251 с