

velopment, and also selection of these institutes in the system of constitutional right for Ukraine. The key question of research is a question of place of parliamentary right in the system of constitutional right for Ukraine, and also whether there is a parliamentary right by the institute of constitutional right or subindustry of constitutional right.

*Key words:* institute, subindustry of constitutional right, system of constitutional right for Ukraine, institutes of parliamentary right.

УДК 342.924

*Олег Володимирович Рой,*  
*аспірант*

*Київського університету права НАН України*

## **ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ОСКАРЖЕННЯ ПРАВОВИХ АКТИВ У СУДАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

У контексті євроінтеграційних прагнень України важливого значення набуває реформування судової системи, яка покликана забезпечити належний рівень гарантій прав і свобод людини та громадянина [1]. Однією з ланок цієї системи виступають адміністративні суди, основним завданням яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Проте відповідні процеси неможливі без ґрунтовних теоретичних досліджень можливості оскарження рішень (нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [2]. Основною проблемою в цій категорії справ є проблема визначення виду правового акта і, як наслідок, неправильне вирішення адміністративної справи у зв'язку з порушенням норм матеріального та/або процесуального права.

Проблема правових актів, у тому числі як предмет адміністративної юрисдикції, певною мірою досліджувалася такими вченими-адміністративістами та юристами-практиками, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Н. Александрова, Ю. Битяк, Ж. Завальна, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, Ю. Педько, К. Пуданс-Шушлебін, О. Рябенко, А. Селіванов, В. Тимошук та ін.

Метою статті є дослідження та аналіз наукових поглядів, законодавчої бази і судової практики щодо оскарження правових актів в адміністративних судах, напрацювання пропозицій до КАС України щодо вдосконалення механізму функціонування цього інституту.

При дослідженні цього питання неможливо оминати саме поняття правового акта та його видів у розрізі предмета публічно-правового спору. На основі загальних надбань теорії держави і права, О. Скакун зазначає, що правовий акт – це акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав й обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа) [3, с. 311]. Відповідно, під нормативно-правовим актом пропонується розуміти прийнятий у встановленому порядку компетентним суб'єктом офіційний письмовий документ, в якому в односторонньому вольовому порядку встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права [4, с. 668]. На нашу думку, запропоноване поняття нормативно-правового акта як предмета адміністративної юрисдикції потребує уточнення, адже згідно із ч. 2 ст. 2 КАС України до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Таке уточнення передбачає виключення Конституції та законів України із предмета оскарження до адміністративних судів, оскільки означений вище порядок стосується лише підзаконних нормативно-правових актів. Як відомо, підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм [3, с. 334].

Щодо визначення правового акта індивідуальної дії, то А. Неугодніков трактує його як правовий акт, прийнятий у процесі адміністративного процесу уповноваженим суб'єктом виконавчої влади в

межах наданої йому законом компетенції, що виражає його волю, адресований конкретним суб'єктам адміністративного процесу і який спричиняє виникнення, зміну або припинення персоніфікованого правовідношення [5, с. 207]. Вважаємо, що у запропонованій дефініції поняття «суб'єкт виконавчої влади» не охоплює усіх суб'єктів, уповноважених приймати правові акти індивідуальної дії, що є предметом адміністративної юрисдикції. Як справедливо з цього приводу зазначає К. Пуданс-Шушлебін, Верховна Рада України також приймає постанови індивідуального характеру, реалізуючи свою установчу функцію: про призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України [6, с. 167]. Тому у визначенні правового акта індивідуальної дії доречно замість терміна «уповноважені суб'єкти виконавчої влади» вживати поняття «суб'єкт владних повноважень, інші органи державної влади, їх посадові і службові особи, що здійснюють владні-управлінські функції». Оскільки оперування термінами, що чітко визначені КАС України, є необхідним для сприйняття і забезпечення однакового розуміння положень цього важливого для захисту прав і законних інтересів приватних осіб нормативного акта.

Як зазначено вище, проблемою при розгляді адміністративними судами спорів фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності є проблема у визначенні виду правового акта, що оскаржується, через відсутність законодавчого визначення у КАС України термінів «правовий акт індивідуальної дії» і «нормативно-правовий акт». У зв'язку з цим можна погодитись з думкою С. Мойсак, який, торкаючись питання про шляхи подолання певних недоліків КАС України, пов'язаних із визначенням територіальної підсудності оскарження нормативних актів управління, запропонував внести відповідні зміни до ст. 3 КАС України, де містилося б поняття нормативно-правового акта або такі його ознаки, як: загальнообов'язковий характер; тривалість дії; неодноразовість застосування; спрямованість на необмежене коло суб'єктів; прийняття, зміна або припинення норм права [7, с. 10].

Статтею 171 КАС України передбачено особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Приписами частин 1 і 2 ст. 171 КАС України встановлено, що 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. Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. У свою чергу, правила ст. 171<sup>1</sup> КАС України поширюються на розгляд адміністративних справ 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, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Вищезазначені норми містять у собі окремі положення щодо ознак, притаманних правовим актам та суб'єктам вказаних правовідносин у розумінні статей 171, 171<sup>1</sup> КАС України та відповідно до загального порядку оскарження щодо правових актів індивідуальної дії (наприклад, рішення податкового органу про призначення перевірки).

Яким шляхом йде судова практика у справах про оскарження правових актів? Так, щодо суб'єкта, що наділений правом оскарження, Верховним Судом України (далі – ВСУ) відповідною постановою від 24 червня 2014 р. у справі № 21-231а14 за позовом ОСОБА\_1 до Верховної Ради України, виконувача обов'язки Президента України Турчинова О. В. про визнання незаконними постанови Верховної Ради України від 24 лютого 2014 р. № 782-VII та Указу виконувача обов'язки Президента України від 24 лютого 2014 р. № 91/2014 зроблено такий висновок. Відповідно до ч. 2 ст. 171 КАС України право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Приписи ст. 171<sup>1</sup> КАС України цього висновку не спростовують. Зі змісту регулювання, яке міститься у КАС України, також вбачається, що і право оскаржити індивідуальний акт має особа, якої він стосується. Оскільки адміністративна процесуальна дієздатність заявника у відносинах, врегульованих оспорюваними постановою та Указом, законодавчо обмежена, ухвала Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) про відмову йому у відкритті провадження в адміністративній справі згідно з п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України відповідає вимогам чинного законодавства [8].

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 106 КАС України у позовній заяві щодо оскарження правового акта зазначається зміст позовних вимог згідно з частинами 4 і 5 ст. 105 цього Кодексу і виклад обставин, якими

позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів. З цього приводу існує проблема, оскільки деякі акти не створюють, змінюють чи припиняють права й обов'язки позивача, і, як наслідок, не можуть бути предметом оскарження в адміністративному суді. Тому позивачеві потрібно чітко вказувати, які саме права, свободи чи інтереси порушено у зв'язку із прийняттям оскаржуваного акта.

Інформаційним листом ВАСУ від 27 липня 2010 р. №1145/11/13-10 звертається увага на те, що обов'язковою ознакою нормативно-правового акта чи правового акта індивідуальної дії, а також відповідних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є створення ними юридичних наслідків у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення [9].

Відповідна правова позиція висловлена в ухвалі Черкаського окружного адміністративного суду від 26 січня 2016 р. у справі № 823/30/15, де зазначено, що правові наслідки для позивача можуть створювати лише відповідні рішення контролюючого органу, прийняті на підставі акту перевірки. Звідси акт перевірки, зокрема його висновки, не порушують прав платника податків. Проте ці рішення, дія або бездіяльність у будь-якому випадку повинні бути такими, що породжують, змінюють або припиняють права та обов'язки у сфері публічно-правових відносин. Неодмінною ознакою порушення права особи є зміна стану суб'єктивних прав та обов'язків, тобто припинення можливості чи неможливість реалізації її законного права та/або виникнення додаткового обов'язку. Позивач на власний розсуд визначає, чи порушені його права рішеннями, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Акт перевірки є виключно носієм доказової інформації про виявлені податковим органом порушення вимог податкового, валютного та іншого законодавства платниками податків, обов'язковим документом, на підставі якого приймається відповідне рішення контролюючого органу. Наявність акта перевірки чи включення до його змісту певних висновків самі собою не створюють жодних перешкод для діяльності платника податків. Таким чином, для платника податків правове значення та певні наслідки матиме саме рішення (податкове повідомлення-рішення), прийняте податковим органом на підставі акту перевірки [10]. Оцінка акта, у тому числі й оцінка дій службових осіб контролюючого органу щодо його складання, викладення у ньому висновків перевірки, може бути надана судом при вирішенні спору щодо оскарження рішення, ухваленого на підставі такого акта [11].

На складності при визначенні правової природи оскаржуваного акта вказується і в Інформаційному листі ВАСУ від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10. Зокрема, ВСУ у справі за позовом ТОВ «Б» до Кабінету Міністрів України, треті особи – Міністерство транспорту та зв'язку України, Державна адміністрація залізничного транспорту «Укрзалізниця», про визнання частково незаконною постанови Кабінету Міністрів України від 31 березня 2003 р. № 415, не погодився із висновками судів щодо порушення спірною постановою охоронюваних законом прав та свобод позивача та, зокрема, зазначив: вирішуючи цей спір, суд зобов'язаний був за критеріями юридичної природи цього акта управління визначитися щодо належності його до нормативно-правових актів чи до правових актів індивідуальної дії та навести у своєму рішенні відповідні доводи [12].

ВАСУ ухвалою від 14 липня 2010 р. у справі № К-41004/09 зробив висновок про те, що для віднесення правового акта до нормативно-правових необхідна наявність сукупності таких ознак, як поширення на всю територію України, вміст норм права, неодноразове застосування, поширення дії акта на невизначене коло осіб [13].

На основі проведеного аналізу наукових праць та судової практики можна зробити висновок про відсутність законодавчого закріплення у ст. 3 КАС України поняття «правовий акт індивідуальної дії» та «нормативно-правовий акт», чітких ознак для розмежування вказаних видів правових актів, неоднаковість практики в застосуванні судами положень КАС України.

У зв'язку з цим пропонується закріпити на законодавчому рівні ознаки правових актів та їх поняття. Зокрема, нормативно-правовому акту притаманні такі ознаки: сфера дії актів на невизначену кількість випадків з однаковими ознаками; адресовані невизначеному колу осіб; мають багаторазове застосування та не обмежені часовими проміжками та ін. Щодо ознак правового акта індивідуальної дії потрібно зазначити таке: не містять норм права та не є джерелами права; є конкретними приписами; мають персоналізований характер; мають короткостроковий термін застосування; спрямовані на конкретні правовідносини та ін.

#### Використані джерела

1. *Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)* від 25 листопада 2015 р. за № 3524 (після доопрацювання 26 січня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209).
2. *Кодекс адміністративного судочинства України* // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36., № 37. – Ст. 446.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

4. *Теорія держави і права*. Академічний курс : підруч. / О. В. Зайчук та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
5. *Неугодніков А. О.* Специфіка правових актів індивідуальної дії / А. О. Неугоднікова // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 45. – С. 204–207.
6. *Пуданс-Шушлебін К. Ю.* До питання оскарження правових актів Верховної Ради України в порядку адміністративного судочинства / К. Ю. Пуданс-Шушлебін // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 164–168.
7. *Мойсак С. М.* Акти управління в системі джерел адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. М. Мойсак ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О, 2011. – 20 с.
8. *Постанова* Верховного Суду України від 24 червня 2014 р. у справі № 21-231а14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/DE7E5528459A46BDC2257D1C0046AD3F](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/DE7E5528459A46BDC2257D1C0046AD3F).
9. *Інформаційний лист* Вищого адміністративного суду України від 27 липня 2010 № 1145/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1145760-10>.
10. *Ухвала* Черкаського окружного адміністративного суду від 26 січня 2016 р. у справі № 823/30/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42439937>.
11. *Постанова* Верховного Суду України від 10 вересня 2013 р. у справі № 21-237а13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/0FE2074032E351D7C2257C920039A9E6](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/0FE2074032E351D7C2257C920039A9E6).
12. *Інформаційний лист* Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v781\\_760-10/print1457437360575323](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10/print1457437360575323).
13. *Ухвала* Вищого адміністративного суду від 14 липня 2010 р. у справі № К-41004/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10480171>.

**Рой О. В. Окремі проблеми оскарження правових актів у судах адміністративної юрисдикції**

У статті аналізуються деякі проблеми оскарження правових актів у судах адміністративної юрисдикції. Акцентується увага на відсутності законодавчого закріплення понять «правовий акт індивідуальної дії» та «нормативно-правовий акт» у Кодексі адміністративного судочинства України, чітких ознак для розмежування вказаних видів правових актів, неоднаковості практики в застосуванні судами положень КАС України. Пропонується авторське визначення правових актів як предмета публічно-правового спору. Доводиться необхідність внесення змін до КАС України в частині визначення поняття та ознак правових актів.

*Ключові слова:* правовий акт індивідуальної дії, нормативно-правовий акт, ознаки правових актів, Кодекс адміністративного судочинства України, предмет публічно-правового спору.

**Рой О. В. Отдельные проблемы обжалования правовых актов в судах административной юрисдикции**

В статье анализируются некоторые проблемы обжалования правовых актов в судах административной юрисдикции. Акцентируется внимание на отсутствии законодательного закрепления понятий «правовой акт индивидуального действия» и «нормативно-правовой акт» в Кодексе административного судопроизводства Украины, четких признаков для разграничения указанных видов правовых актов, неодинаковости практики в применении судами положений КАС Украины. Предлагается авторское определение правовых актов как предмета публично-правового спора. Доказывается необходимость внесения изменений в КАС Украины в части определения понятия и признаков правовых актов.

*Ключевые слова:* правовой акт индивидуального действия, нормативно-правовой акт, признаки правовых актов, Кодекс административного судопроизводства Украины, предмет публично-правового спора.

**Roy O. Some problems of appealing against the legal acts in the courts of administrative jurisdiction**

This article provides analysis for problems of appealing against the legal acts in the courts of administrative jurisdiction. Attention is impaired an absence of juridical definitions of terms: «legal act of individual action» and «regulatory legal act» in the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine, as well as clear distinction between their types, together with differences in practice of terms application by the Code of Administrative legal Proceedings of Ukraine. Author suggested to define term of legal acts as the subject-matter of public-justiciable dispute. Moreover, author proved necessity of adding changes to the Code of Administrative legal Proceedings of Ukraine in chapter with definitions and properties of legal acts.

*Key words:* legal act of individual action, legal act, signs of legal acts, especially appealing in certain categories of administrative cases, the Code of Administrative legal Proceedings of Ukraine, the subject-matter of a public-justiciable dispute.

УДК 342.729

*Анна Петрівна Святненко,  
аспірантка кафедри конституційного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

**ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ  
У ДЕРЖАВАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Однією з основних цінностей демократичної держави є визнання і захист свободи мирних зібрань. Ця свобода виступає як невід’ємна властивість державної системи, оскільки дає громадянам можливість відкрито висловлювати свої думки.

Проблеми захисту та реалізації права на мирні зібрання в юридичній літературі досліджували Ю. Битяк, М. Смокович, С. Шевчук, О. Северин, Р. Куйбіда та ін.