

## **ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ ЯК ОРІЄНТИР УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ**

**Баран Соломія Іванівна**

*аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
м. Львів, Україна*

У світлі активних євроінтеграційних та глобалізаційних процесів, що відбуваються в Україні, з урахуванням необхідності забезпечення верховенства права та належних можливостей реалізації прав людини в умовах війни гострою видається потреба удосконалення процедур доступу до правосуддя та належного судового розгляду публічно-правових спорів, зокрема у порядку адміністративного судочинства. У тому числі, певного реформування потребує процедура оскарження нормативно-правових актів в Україні. Втім, запровадження тих чи інших змін потребує чітких орієнтирів, що сприятимуть дієвості досягнутих результатів. Видається, що авторитет Верховного Суду (далі – ВС) дозволяє вести мову про те, що його практика може бути з користю використана в ході окреслення напрямків удосконалення процедури оскарження нормативно-правових актів на законодавчому рівні в Україні.

Так, у постанові ВС від 29 липня 2020 року у справі № 826/11226/16 розкрито проблему з якою дуже часто стикаються адміністративні суди – розмежування нормативного та індивідуального актів. Ця справа стосувалася оскарження рішення Київської міської ради «Про затвердження детального плану території, обмеженої просп. Академіка Глушкова та західною межею території Національного комплексу «Експоцентр України» у Голосіївському районі м. Києва» від 16 липня 2015 року № 687/1551. Одна зі сторін зазначала, що детальний план території є індивідуальним актом, а, отже, на його оскарження мають поширюватись інші норми права. Вирішуючи дану справу ВС наголосив: «Затверджуючи своїм рішенням містобудівну документацію щодо детального плану території місцева рада формує обґрунтування щодо деталізації положень генерального плану міста, тобто здійснює нормативне регулювання відповідних відносин. Визначальною умовою, що може слугувати критерієм загальності чи персоналізованості суб'єктів впливу – є їх коло. Адже кількість як величина має відносний характер, може змінюватись і не є сталим показником регулятивного

впливу юридичних актів. Під час визначення кола суб'єктів, правовий статус яких регламентує правовий акт, необхідно зважати лише на ті із них, для яких правовим актом установлюються права та обов'язки безпосередньо, щодо яких праворегуляторний вплив є прямим (а не усіх суб'єктів, для яких він може мати якість юридичне значення)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Верховний Суд, 29 липня 2020, 826/11226/16 (Україна).  
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/90652768>

У наведеній справі ВС був змушений здійснювати тлумачення положень закону, які є недосконалими та потребують доопрацювання. ВС визначив основні ознаки нормативного акту, що додало певної чіткості у подальше розуміння учасниками суспільних відносин природи того чи іншого акту. Так, згадана постанова та ще ряд інших сформували чіткий погляд на детальний план території як нормативно-правовий акт, визначили порядок його оскарження. До проголошення цієї та деяких інших постанов практика судів у справах щодо оскарження детальних планів території дуже відрізнялась, що ускладнювало, серед іншого, реалізацію права особи на судовий захист порушених прав. Втім, подекуди, суди досі розглядають справи про оскарження детальних планів території, визначаючи їх як акти індивідуальної дії. Вказане свідчить про наявність в цій частині нормативно-правового регулювання проблеми, яку слід усунути.

Наступним прикладом, який варто розглянути, є постанова Верховного Суду від 30 березня 2023 року у справі № 336/12/19. Предметом розгляду у цій справі було визнання нечинними та скасування двох рішень Приморської міської ради Приморського району Запорізької області, що стосувались нормативної грошової оцінки земель міста Приморськ Приморського району Запорізької області.

Розглядаючи цю справу варто звернути увагу на правозастосування в частині строків звернення до суду. Так, залишаючи позов без розгляду, апеляційний суд дійшов висновку, що позивачка давно орендувала земельну ділянку, системно здійснює оплату за договором оренди, а тому могла дізнатись про оскаржувані рішення з дня їх опублікування. Посилаючись на зазначене суд апеляційної інстанції вказав, що позивачка проглянула встановлений строк звернення до суду<sup>2</sup>. Проте, колегія суддів Верховного Суду не погодилась з таким висновком суду апеляційної інстанції. Верховний Суд вказав, що суб'єкт правовідносин, до якого буде застосований чи застосується цей акт, може оскаржити нормативно-правовий акт як відразу після часу набрання ним чинності, так і тоді, коли нормативно-правовий акт чинний і продовжує регулювати певні відносини, внаслідок яких відбувається порушення його прав та/чи законних інтересів<sup>3</sup>.

Попри те, що частиною 3 статті 264 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачається можливість оскарження нормативно-правових актів до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності<sup>4</sup> практика залишення позову без розгляду з подібних підстав, які бачимо у наведеному вище прикладі, є досить поширеною, що свідчить про необхідність якісного оновлення законодавчих підходів до закріплення строків на судове оскарження нормативно-правових актів. Актуальність цієї проблематики підсилюється тим, що аби особа могла правомірно звертатись із подібним позовом, вона має довести порушення нормативно-правовим актом її суб'єктивних прав, свобод чи інтересів. Вступати ж у правовідносини, врегульовані оскаржуваним нормативно-правовим актом особа не обов'язково може в момент набрання ним чинності. Часто остання вступає у врегульовані оскаржуваним актом

<sup>2</sup>Третій апеляційний адміністративний суд, 9 січня 2020, 336/12/19 (Україна). <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86827758>

<sup>3</sup> Верховний Суд, 30 березня 2023, 336/12/19 (Україна). <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109943401>

<sup>4</sup>Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України № 2747-IV (2024) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

правовідносини і зазнає шкоди набагато пізніше, аніж акт було прийнято чи він набрав чинність.

Слід також згадати про передбачений статтею 264 КАС України порядок повідомлення зацікавлених сторін про відкриття провадження щодо оскарження нормативно-правового акту. Дотримання цієї процедури є важливою гарантією прав усіх сторін, показником відкритості та прозорості процесу. Втім, дуже часто обов'язок із опублікування оголошення про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта просто ігнорується відповідачем, а часто й судом.

Через призму викладеного варто розглянути постанову Верховного Суду від 19 лютого 2024 року у справі №640/559/20. У даній справі мова йшла про визнання підпункту 1 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України № 1088 від 24.12.2019 протиправним та нечинним. У згаданій постанові вказано таке: «Оприлюднення оголошення про розгляд справи щодо оскарження нормативно-правового акта з порушенням зазначеного строку, а тим паче, після постановлення рішення суду першої інстанції, не забезпечить дотримання передбаченої частиною 7 статті 264 КАС України заборони оскарження судового рішення заінтересованими особами, які не брали участь у справі. Оскільки у справі, яка розглядається, оголошення про розгляд справи оприлюднене уже після постановлення рішення суду першої інстанції, то такі дії суду не можуть вважатись такими що відповідають вимогам статті 264 КАС України, а оприлюднення оголошення про розгляд справи не може вважатись своєчасним»<sup>5</sup>. Зрештою, вказане стало однією із підстав для скасування рішень судів першої та апеляційної інстанції у цій справі.

Бачимо, що проблема ігнорування або нехтування обов'язком із опублікування оголошення про відкриття провадження щодо оскарження нормативно-правового акту є актуальною та поширеною. Зокрема, відсутність дієвої санкції за недотримання вказаного обов'язку породжує його невиконання. Вказане також має бути виправлено, зокрема, на законодавчому рівні.

Підсумовуючи зазначимо, що детальний аналіз актуальної практики Верховного Суду в частині справ про оскарження нормативно-правових актів дозволяє виокремити ряд проблем, що системно виникають на практиці і безпосередньо потребують вирішення на законодавчому рівні. Ключовими аспектами, що потребують удосконалення, як видається, є питання чіткого закріплення відмінностей нормативно-правових актів від актів індивідуальної дії, нормативно-правового регулювання строків звернення до суду у справах про оскарження нормативно-правових актів, дотримання процедури опублікування оголошення про відкриття провадження у таких справах. Практика Верховного Суду в таких справах характеризується єдністю та сталістю, проте удосконалення саме законодавства в цій частині дозволило б усунути наявні недоліки правозастосування у таких справах та, як наслідок, зменшити обсяги навантаження на судову систему у досліджуваній категорії справ.

---

<sup>5</sup> Верховний Суд, 19 лютого 2024, 640/559/20 (Україна). <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117119421>