

Процесуальні засоби оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів

Володимир Сергійович Зубенко ¹

Опубліковано	Секція	УДК
01.10.2025	Право	347.95:342.9
DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.17329204		

Анотація. Метою статті є дослідження процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів України як інструменту забезпечення верховенства права та захисту прав учасників публічно-правових відносин. На основі аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України (зокрема статей 2, 19, 151, 257, 264–266), Закону України «Про правотворчу діяльність», рішень Конституційного Суду України та практики адміністративних судів розкрито зміст і значення процесуальних засобів, що забезпечують ефективність судового контролю за актами суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовано, що правильне розмежування нормативно-правових і індивідуальних актів є передумовою реалізації права на судовий захист, тоді як помилки у кваліфікації актів призводять до відмови у відкритті провадження чи закриття справи. У статті систематизовано основні процесуальні інструменти: 1) відкриття провадження та обов'язкове оприлюднення оголошення про оскарження акта; 2) забезпечення позову шляхом зупинення дії акта за наявності очевидних ознак протиправності; 3) визначення форми провадження — загальної або спрощеної; 4) порядок апеляційного та касаційного оскарження судових рішень; 5) правові наслідки визнання акта протиправним і нечинним без ретроактивної дії. На прикладі судової практики показано, що ефективність цих засобів залежить від дотримання вимог КАСУ і забезпечення принципу правової визначеності. Запропоновано авторське бачення процесуальних засобів як системи адміністративно-процесуальних можливостей заявлення та доведення незаконності актів, спрямованої на зміцнення судового контролю і формування стабільної практики захисту прав громадян і юридичних осіб.

Ключові слова: адміністративне судочинство, нормативно-правовий акт, індивідуальний акт, забезпечення позову, юрисдикція, правова визначеність.

Procedural Means of Appealing Regulatory Legal Acts in the System of Administrative Courts

Abstract. The purpose of the article is to examine the procedural means of appealing regulatory legal acts in the system of administrative courts of Ukraine as an instrument for ensuring the rule of law and protecting the rights of participants in public-law relations. Based on the analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (in particular Articles 2, 19, 151, 257, 264–266), the Law of Ukraine “On Law-Making Activity”, decisions of the Constitutional Court of Ukraine, and the practice of administrative courts, the study reveals the content and significance of procedural instruments that ensure effective

¹ співробітник Національної академії Служби безпеки України
<https://orcid.org/0009-0007-9592-3391>

judicial control over the acts of public authorities. It is substantiated that the correct distinction between regulatory and individual legal acts is a prerequisite for exercising the right to judicial protection, whereas errors in the qualification of acts lead to refusals to open proceedings or to their closure. The article systematizes the main procedural tools: (1) initiation of proceedings and mandatory publication of announcements regarding the appeal of an act; (2) securing a claim by suspending the act in case of clear signs of unlawfulness; (3) determination of the form of proceedings — general or simplified; (4) procedure for appellate and cassation review; (5) legal consequences of recognizing an act as unlawful and invalid without retroactive effect. Judicial practice demonstrates that the effectiveness of these instruments depends on compliance with the Code of Administrative Procedure and adherence to the principle of legal certainty. The author proposes to consider procedural means as a system of administrative and procedural opportunities for challenging and proving the unlawfulness of acts, aimed at strengthening judicial control and forming stable practice in protecting the rights of citizens and legal entities.

Keywords: administrative justice, regulatory legal act, individual act, securing a claim, jurisdiction, legal certainty.

Вступ

Адміністративне судочинство має на меті морально правильне та чесне, безстороннє й вчасне розв'язання судом спорів у царині публічно-правничих відношень задля дієвого захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, а також прав й інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Важливим інструментом досягнення мети адміністративного судочинства є можливість оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів. Таке оскарження потребує наявності певних процесуальних засобів, застосування яких безпосередньо сприятиме реалізації соціально важливої місії адміністративного судочинства. За таких обставин проблема процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів набуває особливої ваги, а отже вимагає приділення й особливої уваги, вивчення сучасних підходів до її розуміння, що переконливо свідчить про актуальність дослідження цього питання.

Окремі аспекти оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів досліджували зокрема такі науковці, як: Берназюк Я., Букіна Л.Є., Єфіменко Н.В., Шийович Р.Я. та інші вчені. Водночас питання процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів вивчено недостатньо та потребує окремого дослідження.

Метою статті є дослідити питання процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів. Задля реалізації вказаної мети завдання статті передбачають: вивчення сутності процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів; вивчення різновидів процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів; вивчення проблемних питань процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів.

Результати

У згоді зі змістом положень ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (далі – КАСУ), завданням адміністративного судочинства виступає справедливе, неупереджене й своєчасне вирішення судом спорів у царині публічно-правових відношень задля дієвого захисту прав, свобод й інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [1].

Положеннями п. 1 ч. 1 ст. 19 КАСУ передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, в тому числі спорах фізичних осіб або ж юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень стосовно оскарження його рішень (нормативно-правових актів або ж індивідуальних актів), дій чи то бездіяльності, за винятком випадків, за яких з метою розгляду таких спорів законом передбачено інший порядок судового провадження.

Особливості оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів визначаються зокрема положеннями ст. 264-266 КАСУ.

Можливість оскарження нормативно-правових актів в площині адміністративного судочинства слід розглядати як необхідний складник правової держави. Процесуальні засоби такого оскарження виступають його необхідним інструментарієм, що роблять саме по собі оскарження нормативно-правових актів дієвим правовим та соціальним явищем.

Перш ніж дослідити питання процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів, варто з'ясувати, чим саме є такі засоби.

Словник української мови в 11 томах під словом засіб зокрема пропонує розуміти прийом, певну спеціальну дію, що дає змогу здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб. Також засіб розглядається у якості того, що служить знаряддям в якій-небудь дії або справі [2]. Водночас слово процесуальний пояснюється в якості того, що стосується до процесу [3]. Натомість під словом процес в тому числі пропонується розуміти розгляд судової справи; саму судову справу [4].

Отже, беручи до уваги викладене, можна припустити, що у широкому розумінні процесуальні засоби є знаряддями судової справи. Також можна запропонувати й таке визначення: процесуальні засоби є прийомами розгляду справи, що дають змогу суду вирішити спір.

В ч. 2 ст. 74, в ч. 3 ст. 114 КАСУ вживає словосполучення «засоби доказування», а у ч. 2 ст. 72 КАСУ мова йде про засоби, що ними встановлюються докази в адміністративному судочинстві. В такому разі вживання терміну «процесуальні засоби» видається цілком прийнятним для науково-правничого та практично-правового середовища.

Водночас слід дати відповідь на питання, що слід розуміти під процесуальними засобами оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів.

Для цього варто проаналізувати довідкові видання та положення нормативно-правових актів та актів міжнародного права.

Словник української мови в 11 томах під словом оскаржувати пропонує розуміти офіційне подавання скарги у вищу інстанцію, протестуючи при цьому проти якогось-небудь рішення, чиїх-небудь дій і т. ін. [5].

Натомість під словом скарга зокрема слід розуміти офіційну письмову або ж усну заяву про незаконні чи неправильні дії якої-небудь особи, установи і т. ін. [6].

Зі змісту положень Розділу 2 Додатку II до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур випливає, що оскарження є дією особи, що її інтереси неопосередковано зачіпаються рішенням або ж бездіяльністю митної служби та що вважає, що унаслідок цього їй було завдано шкоди, та що є пов'язаною зі зверненням до компетентного органу про відшкодування завданих збитків [7].

У згоді із положеннями ч. 2 ст. 264 КАСУ, правом на оскарження нормативно-правового акту володіють особи, стосовно яких його застосовано, а так само й особи, які є суб'єктом правових відносин, в яких буде застосовано такий акт.

Водночас в згоді із положеннями ч. 9 ст. 264 КАСУ, суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (тобто незаконним або ж таким, що не відповідає

правовому акту вищої юридичної сили) або нечинним повністю чи у окремій його частині.

Згідно із положеннями п. 18 ч. 1 ст. 4 КАСУ, нормативно-правовий акт є актом управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, що встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відношень, та що розрахований на довгострокове й неодноразове застосування.

Згідно із змістом положень п. 8 Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державному агентстві розвитку туризму України, затвердженого Наказом Міністерства культури та інформаційної політики України 12 січня 2021 року № 5, скарга є зверненням із вимогою про поновлення прав та захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів держави, муніципальних органів, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадовців [8].

В згоді з положеннями п. 1 та п. 2 ч. 1 ст. 264, пп. 1-5 ч. 1 ст. 266 КАСУ, оскарження нормативно-правових актів у адміністративному судочинстві стосується питань їх законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили.

Отже, беручи до уваги викладене вище, можна припустити, що процесуальні засоби оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів є покликаними виконати завдання адміністративного судочинства зняття заявлення про незаконність нормативно-правових актів та їх невідповідність правовим актам вищої юридичної сили, з метою визнання їх повністю чи у окремій їх частині протиправним та нечинним. Інакше кажучи, процесуальні засоби оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів є сукупністю адміністративно-процесуальних можливостей заявлення про незаконність чи невідповідність нормативно-правових актів.

Однією із головних правових основ забезпечення процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів є передбачене п. 1 ч. 1 ст. 5 КАСУ положення, згідно зі змістом якого кожна особа має право у порядку, встановленому КАСУ, звернутись 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 шляхом визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи то окремих його положень. До таких правових передумов забезпечення процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів належить і положення ч. 2 ст. 264 КАСУ, що передбачає право оскаржити нормативно-правовий акт, надане особам, стосовно яких його застосовано, а також особам, які є суб'єктами правових відносин, в яких буде застосовано цей акт.

Як зазначає Єфіменко Н.В., процедура оскарження нормативно-правових актів за правилами адміністративного судочинства є визначеним ними порядком розгляду і вирішення справи про їх протиправність, що включає приписи про юрисдикцію адміністративних судів над такими справами, підстави й заходи забезпечення позову в таких справах, систему спеціальних процесуальних дій і рішень в межах провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів тощо [9, с. 135].

Дослідниця зауважує, що судова процедура оскарження нормативно-правових актів виступає універсальним правовим механізмом, що, незалежно від своєрідностей правових традицій тієї або ж іншої держави, є найбільш дієвою гарантією дотримання суб'єктами владних повноважень засад верховенства права, а також інших складників основ національного правового порядку в їх правотворчій і владно-управлінській діяльності [10].

Слід зазнати, що застосування процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів потребує обов'язкового дотримання вимоги про розмежування поняття «нормативно-правовий акт» та «індивідуальний

акт». На це звертає окрему увагу суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Ян Берназюк [11].

Так, згідно із положеннями п. 18 ч. 1 ст. 4 КАСУ, нормативно-правовий акт слід розглядати у якості акту управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює чи ж припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відношень, та що є розрахованим на довгострокове і неодноразове застосування.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX, що набере чинності через один рік із дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні, нормативно-правовий акт є офіційним документом, що його прийнято (видано) суб'єктом правотворчої діяльності у встановленому Основним Законом України і (чи) законом порядку в письмовій формі (за винятком випадків, визначених ч. 2 ст. 47 цього Закону), що містить норму (норми) права та є розрахованим на неодноразову реалізацію [12].

Своєю чергою у абз. 4 п. 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року № 2-зп зазначено, що за своєю суттю ненормативні правові акти, що різнить їх від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, але конкретні приписи, що є зверненими до окремого індивіда або ж юридичної особи, застосовуються одноразово та після реалізації вичерпують свою дію [13].

Також в п. 5 Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008 у справі № 1-10/2008 вказано, що під час визначення природи «правового акта індивідуальної дії» правова позиція Конституційного Суду України виходить із того, що правові акти ненормативного характеру (індивідуальної дії) є такими, що мають стосунок до окремих осіб, є розрахованими на персональне (індивідуальне) застосування та після реалізації вичерпують свою дію [14].

Згідно із п. 1.4. попередньої редакції Наказу Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 № 34/5, нормативно-правовий акт слід вважати офіційним документом, що його прийнято уповноваженим на це суб'єктом нормотворення в визначеній законом формі й порядку, що установлює норми права для неозначеного кола осіб та є розрахованим на неодноразове застосування [15].

У згоді з положеннями попередньої редакції зазначеного документу, прийняття нормативно-правових актів у формі листів і телеграм є недопустимим [16].

Натомість у згоді з положеннями п. 19 ч. 1 ст. 4 КАСУ, індивідуальний акт є актом (рішенням) суб'єкта владних повноважень, що є виданим (прийнятим) на виконання владних управлінських функцій чи у порядку надання адміністративних послуг, що стосується прав чи інтересів визначеної у акті особи чи осіб, й дія якого вичерпується його виконанням чи має визначений строк.

Окружний адміністративний суд міста Києва в постанові від 12 лютого 2015 року в справі №826/16830/14 зазначає, що нормативно-правовий акт є прийнятим уповноваженим державним або ж іншим органом в рамках наданої йому компетенції офіційним письмовим документом, що установлює, змінює або ж скасовує норми права, якому притаманний загальний чи локальний характер і який застосовується неодноразово. Натомість акти ненормативного характеру (акти індивідуальної дії) породжують права і обов'язки виключно в того суб'єкта (або ж визначеного ними кола суб'єктів), що ним вони є адресованими [17].

Правильне розуміння та розмежування понять «нормативно-правовий акт» та «індивідуальний акт» на практиці вимагає особливої уваги учасників судового процесу. Наприклад, згідно із ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 13

лютого 2020 року № 640/7824/19 Державне агентство лісових ресурсів України звернулось до Окружного адміністративного суду міста Києва із позовною заявою до Державної аудиторської служби України, в якій просить суд зокрема визнати протиправними й скасувати висновки Зведеної довідки від 10.10.2018 № 07-21/3, що вказані пунктами 1, 5, 7, 8 глави «Висновки». При цьому позовну вимогу вмотивовано тим, що висновки Зведеної довідки є здійсненими зі порушенням вимог нормативно-правових актів. Своєю чергою представники відповідача у засіданні суду заявили клопотання стосовно закриття провадження в справі, оскільки зазначена вище оскаржувана зведена довідка не створює жодних наслідків для позивача.

У даній справі суд зазначив, що Зведена довідка від 10.10.2018 № 07-21/3 не містить ознак нормативно-правового акту, адже не установлює загальних правил регуляції стосовно будь-яких відношень. Водночас суд звертає увагу і на те, що зазначена довідка також не кваліфікується і як індивідуальний акт, оскільки не створює жодних наслідків для визначеного кола осіб, у тому числі, позивача, й не має визначеної сфери дії, серед іншого, у часі. Зважаючи на викладене, суд дійшов висновку про те, що оскаржувана Зведена довідка від 10.10.2018 № 07-21/3 не створює позивачеві ніяких прав та обов'язків, що відповідно не надає позивачу права на захист, а саме: права на звернення до суду із цим адміністративним позовом. Тому провадження у справі за позовом Державного агентства лісових ресурсів до Державної аудиторської служби України про визнання протиправними та скасування висновків суд ухвалив закрити [18].

В наведеному прикладі зі судової практики можна помітити одразу дві помилки: помилки розрізнення нормативно-правового акту та індивідуального акту, а також помилки розрізнення індивідуального акту та документу, що не є ані нормативно-правовим актом, ані індивідуальним актом. Зазначені хиби позбавили позивача права на звернення до суду із цим адміністративним позовом.

Також варто розглянути ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 16 лютого 2011 року в справі № 2а-6130/09/2670, згідно із змістом якої Товариство з обмеженою відповідальністю «Науково-виробнича фірма «Гріс» подало позов до Управління Пенсійного фонду України в Шевченківському районі м. Києва про визнання незаконним акту №971 від 03.06.2009 року. Так, ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 18 червня 2009 року було відмовлено в відкритті провадження в справі. Своєю чергою, не погоджуючись із вищевказаним судовим рішенням, позивачем подано апеляційну скаргу, де він просив ухвалу суду першої інстанції скасувати та направити справу до суду першої інстанції для продовження розгляду справи. З цього приводу суд зауважує, що правовий акт є актом волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює соціальні відношення через установлення (зміну, скасування, зміну царини дії) правових норм, а так само й визначення (зміну, припинення) на основі таких норм прав й обов'язків учасників конкретних правових відношень. Суд звертає увагу на те, що при цьому критерієм для проведення розмежування понять нормативного правового акта та ненормативного (індивідуального) правового акта виступає царина його дії за суб'єктивним складом, адже правові акти індивідуальної дії, на відміну від нормативних, поширюють свою дію на конкретно визначеного суб'єкта.

Суд робить акцент на тому, що нормативний та ненормативний правовий акт щоразу виражають волю (волевиявлення) уповноваженого суб'єкта права, його владні приписи; обидва акти мають офіційний характер, обов'язків до виконання; обидва акти є спрямованими на регулювання соціальних відношень; обидва акти установлюють правову норму або ж конкретне правове відношення; обидва акти оформляються у визначеній формі; обидва акти є юридичними фактами, що спричиняють певні правові наслідки.

Проте суд підкреслює, що ненормативні (індивідуальні) акти породжують права та обов'язки для тих конкретних суб'єктів, що для них вони є адресовані, у конкретному випадку.

На підставі вказаного вище, суд вважає, що правові акти індивідуальної дії своїми приписами мають породжувати права та обов'язки для конкретних осіб, що на них є спрямованою їхня дія. В такому разі мова йде про реалізацію компетенції видавця такого акту як суб'єкта владних повноважень, що уповноважений управляти поведінкою іншого суб'єкта та відповідно інший суб'єкт є зобов'язаним виконувати його вимоги.

В такому разі суд дійшов до висновку про те, що акт перевірки не має юридичного характеру, адже він безпосередньо не стосується прав й обов'язків платника податків, також він не містить обов'язкового для нього припису, а отже не є правовим актом індивідуальної дії та не може бути оскаржений до адміністративного суду.

У цій ухвалі суд проводить межу між нормативно-правовим актом та актом індивідуальної дії, а також між нормативно-правовим актом, актом індивідуальної дії та документом, що до них не належить. Хиба такого розмежування спричинила до того, що позивачеві було відмовлено у відкритті провадження у справі, а його апеляційну скаргу залишено без задоволення [19].

Також варто розглянути постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 12 лютого 2015 року в справі №826/16830/14, згідно із змістом якої ОСОБА_1 звернулась до Окружного адміністративного суду міста Києва із адміністративним позовом до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, що в ньому висловила прохання визнати нечинною із моменту прийняття постанову Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 01 серпня 2014 року №1126 «Про встановлення тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення КП «Вишнівськводоканал» Вишневої міської ради Києво-Святошинського району Київської області». У зазначеній справі позивач висловив думку, що вказану вище постанову суд має визнати нечинною, оскільки вона не пройшла державну реєстрацію як нормативно-правовий акт, а тому не може створювати будь-яких прав або обов'язків із її виконання для позивача. При цьому позивач вважав, що постанова зачіпає його соціально-економічні, особисті й інші права, свободи і законні інтереси, оскільки нарахування оплати за отримані послуги відбувається згідно із тарифами, що встановлені цією постановою. Натомість відповідач і треті особи проти задоволення позовних вимог заперечили, вказавши, що вказана постанова не підлягає державній реєстрації, адже не належить до нормативно-правових актів, а також вказали про відсутність у позивача порушеного права.

Суд звертає увагу на те, що головним мірилом розмежування адміністративних актів є коло осіб, що на них поширюється їх дія, при цьому визначальним у визначенні нормативно-правового акта є те, що останній належить до джерел права. Суд також зазначає, що зміст оскаржуваної постанови свідчить, що її дія поширюється на обмежене коло суб'єктів - на КП «Вишнівськводоканал», вона не установлює і не змінює або ж скасовує норми права, інакше кажучи, не відповідає ознакам нормативно-правового акта, а отже це виключає необхідність її реєстрації як такого акта. Також суд зазначає, що оскаржувана постанова належить до актів індивідуальної дії і породжує права та обов'язки тільки в осіб, яких вона стосується - КП «Вишнівськводоканал», та не порушує прав або ж охоронюваних законом інтересів позивача.

Суд, враховуючи не доведення позивачем наявності у нього порушеного права та, беручи до уваги той факт, що вказана постанова не належить до нормативно-правових актів, суд прийшов до висновку, що позовні вимоги про визнання нечинною постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 01 серпня 2014 року №1126 «Про встановлення тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення КП «Вишнівськводоканал» Вишневої міської ради

Києво-Святошинського району Київської області» не підтверджуються ані нормативно, ані документально [17].

Отже, в даному разі мова йде про помилку розмежування нормативно-правового акту та акту індивідуальної дії.

Таким чином, наведені вище приклади із судової практики дають підстави для того, щоби розглядати належне розмежування нормативно-правового акту та індивідуального акту як інструмент, що гарантує дієвість процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів.

До процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів належить забезпечення позову в формі зупинення дії таких актів. Так, в згоді з положеннями п. 1 ч. 1 ст. 151 КАСУ позов може бути забезпечено зокрема зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта.

Проте законодавець передбачає ряд обмежень до застосування зупинення дії нормативно-правових актів як форми забезпечення позову. Так, в згоді із змістом положень ч. 3 ст. 151 КАСУ не може бути здійснено забезпечення позову в формі зупинення актів найвищих органів державної влади (до прикладу, парламенту, глави держави, уряду), визначених у цій статті, а також інших суб'єктів, визначених в цій статті (до прикладу, рішень Національного банку України).

Водночас ч. 4 ст. 151 КАСУ передбачає, що заходи забезпечення позову, що їх застосовує суд, не можуть зупиняти, робити неможливим чи іншим чином порушувати неперервність процесу призначення, підготовки й проведення виборів, всеукраїнського референдуму.

Також відповідно до положень ч. 5 ст. 151 КАСУ, зупинення дії нормативно-правового акта в якості заходу забезпечення позову є можливим виключно в разі очевидних ознак протиправності такого акта й порушення прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду із позовом стосовно такого акта.

Зважаючи на соціальну важливість безперервності дії нормативно-правових актів як зупинення в якості забезпечення позову вимагає дотримання ряду зазначених вище вимог.

Вартою уваги є ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 13 січня 2023 року в справі № 380/17832/22, де суд зазначає, що визнаються протиправними і скасовуються індивідуальні акти, натомість нормативно-правові акти визнаються протиправними й нечинними. Ця різниця в правовій регуляції зумовлена тим, що у згоді із приписами нормативно-правових актів постають правові відносини, що є пов'язаними із реалізацією певних суб'єктивних прав й охоронюваних законом інтересів стосовно невизначеного кола осіб. Отже, звертає увагу суд, скасування нормативно-правового акту чинитиме вплив на права, свободи, інтереси і обов'язки не тільки позивача, але й інших осіб, а так само спричинить сумніви стосовно легітимності дій і рішень, що прийняті на основі скасованого нормативно-правового акту й може спричинити до порушення необхідного балансу поміж захистом прав позивача й будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод й інтересів невизначеного кола осіб, які були суб'єктами правових відношень, в яких застосовано оскаржуваний нормативно-правовий акт; принципу правової визначеності [20].

Про таку відмінність зазначено і в ухвалі Львівського окружного адміністративного суду від 20 січня 2023 року в справі № 380/18104/22, де суд зазначає, що системний аналіз норм КАСУ дає змогу побачити відмінність в правових наслідках «визнання протиправним та скасування» і «визнання протиправним та нечинним» відповідного адміністративного акту [21].

Важливим питанням оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів є непоодинокі випадки звернення позивачами із клопотанням про зупинення провадження у справі у зв'язку із неможливістю розгляду даної справи

до набрання законної сили рішенням іншого суду, що розглядає питання про оскарження певного нормативно-правового акту.

Слід звернути увагу на ухвалу Львівського окружного адміністративного суду від 20 січня 2023 року в справі № 380/18104/22, де позивач надіслав клопотання про зупинення провадження в справі через неможливість розгляду даної справи до набрання законної сили рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 30.11.2022 у справі № 640/8186/22.

Суд зазначає, що дослідження відомостей із офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень вказує, що предметом оскарження у справі № 640/8186/22 є постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 540, що належить до нормативно-правових актів. При цьому, рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва в справі № 640/8186/22, що на момент розгляду Львівським окружним адміністративним судом справи не набрало законної сили, постанову Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 540, визнано протиправною і нечинною.

Суд звертає увагу на те, що у згоді зі ч. 2 ст. 265 КАСУ, нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю чи ж у окремі частині починаючи із моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду. Тому суд робить висновок про те, що прийняте за наслідками розгляду адміністративної справи № 640/8186/22 судові рішення, в разі набрання ним законної сили, не чинитиме впливу на вирішення даної справи, адже не матиме ретроактивної дії [21].

Таким чином, саме по собі оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів не надає додаткових процесуальних засобів для участі в адміністративних справах інших категорій. На цьому слід наголосити окремо, щоби попередити можливість розгляду інструментів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів у якості додаткових засобів участі в адміністративному судочинстві в цілому.

Берназюк Я. називає ряд своєрідностей провадження у адміністративних справах про оскарження нормативно-правових актів, до яких дослідник відносить: а) необмежене коло осіб, які мають змогу виявити ініціативу із відкриття відповідного провадження у адміністративному суді; б) необмежене у часі право на доступ до суду для ініціювання такого роду спору; в) додаткові гарантії стосовно інформування усіх про початок розгляду судом такого спору; г) додаткові процесуальні гарантії для сторін, що надаються в згоді з положеннями КАСУ в справах, що розглядаються за правилами загального позовного провадження; ґ) спеціальні повноваження суду, що є спрямованими на гарантування дієвого захисту [11]. Загалом вказані особливості цієї категорії адміністративних справ можна розглядати у якості процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів, зокрема мова йде про можливість оскарження нормативно-правового акта протягом усього строку його дії, спеціальний порядок повідомлення про розгляд таких справ тощо. Так, відповідно до положень ч. 4 ст. 264 КАСУ в разі, якщо має місце відкриття провадження у адміністративній справі стосовно оскарження нормативно-правового акта, то суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, де такий акт було чи мало бути офіційно оприлюднено. При цьому в згоді із положеннями ч. 5 ст. 264 КАСУ таке оголошення має містити вимоги позивача стосовно оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час та місце судового розгляду адміністративної справи.

Варто розглянути ухвалу Окружного адміністративного суду міста Києва від 01 серпня 2016 року в справі №826/6176/16, зі змісту якої випливає, що позивач, ТОВ «Аспект-2007», звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва із адміністративним позовом до Київської міської ради, у якому просив визнати протиправним й скасувати «Порядок розміщення реклами в м. Києві», що його

затверджене рішенням Київської міської ради від 22 вересня 2011 року №37/6253, у частині норм глави 15 «Плата за право тимчасового користування місцями, які перебувають у комунальній власності територіальної громади міста Києва» розділу II вказаного Порядку розміщення реклами в м. Києві.

Ухвалою суду від 21 квітня 2016 року було відкрито провадження у адміністративній справі, а також на відповідача покладено обов'язок здійснити публікацію оголошення про відкриття провадження у адміністративній справі у виданні, де оскаржуваний нормативно-правовий акт було чи мало би бути офіційно оприлюднено. При цьому згідно із вимогами КАСУ таке оголошення мало бути опублікованим не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Проте у судовому засіданні від 01 серпня 2016 року судом встановлено, що відповідачем не виконано обов'язку в частині опублікування оголошення стосовно оскарження спірної постанови не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Зважаючи на викладене суд повторно зобов'язує відповідача у згоді з вимогами ст. 171 КАСУ здійснити публікацію оголошення стосовно відкриття провадження у адміністративній справі у виданні, де оскаржуваний нормативно-правовий акт було чи мало би бути офіційно оприлюднено. Водночас суд попереджує в такому разі відповідача про можливість застосування заходів, що їх передбачено КАСУ в разі невиконання вимог суду [22].

Отже, недотримання спеціального порядку публікування оголошення про оскарження нормативно-правового акта створює перепони для реалізації процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів.

До процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів варто віднести також і вимоги ч. 8 ст. 264 КАСУ, згідно із якими адміністративна справа стосовно оскарження нормативно-правових актів вирішується згідно із правилами загального позовного провадження. Тобто, законодавець дає змогу в цій категорії справ скористатись можливостями загального позовного провадження.

Також до процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів слід віднести й положення ч. 11 ст. 264 КАСУ, в згоді із якими рішення суду в справах стосовно оскарження нормативно-правових актів оскаржується в загальному порядку. Отже, для цієї категорії адміністративних справ можна застосовувати загальний порядок оскарження рішень суду в адміністративному судочинстві.

Окремо слід звернути увагу на те, що в згоді з положеннями ч. 3 ст. 265 КАСУ позов стосовно оскарження нормативно-правових актів, що відтворюють зміст чи ж прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним та нечинним повністю чи то у окремії його частині, розглядається судом за правилами спрощеного позовного провадження. Таке положення КАСУ варто розглядати як окремії процесуальний засіб оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів.

Водночас у судовій практиці непоодинокими є випадки відкриття спрощеного позовного провадження в адміністративній справі стосовно оскарження нормативно-правового акту із наступним її розглядом згідно із правилами загального позовного провадження. Таку ситуацію слід брати до уваги при застосуванні процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів.

Так, в ухвалі Хмельницького окружного адміністративного суду від 28 листопада 2024 року в справі № 560/13995/24 судом зазначено, що позивач звернувся до суду з позовом у якому просить суд визнати протиправним та скасувати рішення Лісовогринівецької сільської ради Хмельницького району Хмельницької області № 10 від 27 серпня 2024 року «Про призупинення діяльності Терешовецької ЗОШ I-II ступенів Лісовогринівецької сільської ради Хмельницького району Хмельницької області». При

цьому ухвалою суду від 22.10.2024 позовну заяву прийнято до розгляду й відкрито спрощене позовне провадження у адміністративній справі без виклику сторін. Суд звертає увагу на те, що в згоді з положеннями п. 1 ч. 4 ст. 257 КАСУ за правилами спрощеного позовного провадження не може бути розглянуто справи в спорах стосовно оскарження нормативно-правових актів, окрім випадків, що визначені КАСУ. Тому, виходячи зі змісту положень ст. 257 та ст. 264 КАСУ суд ухвалив здійснити перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження [23].

Висновки

Можливість оскарження нормативно-правових актів в площині адміністративного судочинства слід розглядати як необхідний складник правової держави. Процесуальні засоби такого оскарження виступають його необхідним інструментарієм, що роблять саме по собі оскарження нормативно-правових актів дієвим правовим та соціальним явищем.

Процесуальні засоби оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів є покликаними виконати завдання адміністративного судочинства зняття заявлення про незаконність нормативно-правових актів та їх невідповідність правовим актам вищої юридичної сили, з метою визнання їх повністю чи у окремії їх частині протиправним та нечинним. Процесуальні засоби оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів є сукупністю адміністративно-процесуальних можливостей заявлення про незаконність чи невідповідність нормативно-правових актів. КАСУ передбачає ряд процесуальних засобів оскарження нормативно-правових актів у системі адміністративних судів, що їх застосування має на меті виконання завдань адміністративного процесу.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 05.09.2025).
2. Засіб. Словник української мови в 11 томах. Інтернет-ресурс «Публічний електронний словник української мови». URL: <http://ukrlit.org/slovnyk/%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D0%B1> (дата звернення: 05.09.2025).
3. Процесуальний. Словник української мови в 11 томах. Інтернет-ресурс «Публічний електронний словник української мови». URL: <http://ukrlit.org/slovnyk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D1%83%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (дата звернення: 05.09.2025).
4. Процес. Словник української мови в 11 томах. Інтернет-ресурс «Публічний електронний словник української мови». URL: <http://ukrlit.org/slovnyk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81> (дата звернення: 05.09.2025).
5. Оскаржувати. Словник української мови в 11 томах. Інтернет-ресурс «Публічний електронний словник української мови». URL: http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh/%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8 (дата звернення: 05.09.2025).
6. Скарга. Тлумачний словник української мови в 11-ти томах. Інтернет-ресурс «Горох». URL: <https://goroh.pp.ua/%D0%A2%D0%BB%D1%83%D0%BC%D0%B0%D1%87>

- [%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F/%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B3%D0%B0](#) (дата звернення: 05.09.2025).
7. Додаток II до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Загальний додаток) від 26.06.1999. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_007#Text (дата звернення: 05.09.2025).
 8. Наказ Міністерства культури та інформаційної політики України від 12.01.2021 № 5 «Про затвердження порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державному агентстві розвитку туризму України». База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0327-21/ed20210112#n28> (дата звернення: 05.09.2025).
 9. Єфіменко Н. В. Питання ключових особливостей розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів за правилами адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*, вип. 81, ч. 2, 2024, с. 135–141. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/03/23-3.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
 10. Єфіменко Н. В. Підстави оскарження нормативно-правових актів: досвід держав правової сім'ї загального права. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*, 2023, № 10. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-10-01-09/2023-10-01-09> (дата звернення: 05.09.2025).
 11. Берназюк Я. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. *Верховний Суд України. Програма підготовки для підтримання кваліфікації суддів та помічників суддів окружних адміністративних судів*, 18 травня 2023 р. Інтернет-ресурс «Верховний Суд». URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_NPA.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
 12. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 05.09.2025).
 13. Рішення Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97#Text> (дата звернення: 05.09.2025).
 14. Рішення Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008 у справі № 1-10/2008. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-08#Text> (дата звернення: 05.09.2025).
 15. Наказ Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 № 34/5 (перша редакція). База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20050412#Text> (дата звернення: 05.09.2025).
 16. Наказ Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування

- рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 № 34/5 (ред. від 08.04.2019). База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55> (дата звернення: 05.09.2025).
17. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.02.2015 у справі № 826/16830/14. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42866557> (дата звернення: 05.09.2025).
 18. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 13.02.2020 у справі № 640/7824/19. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87650129> (дата звернення: 05.09.2025).
 19. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 16.02.2011 у справі № 2а-6130/09/2670. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/14429083> (дата звернення: 05.09.2025).
 20. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 13.01.2023 у справі № 380/17832/22. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108458691> (дата звернення: 05.09.2025).
 21. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 20.01.2023 у справі № 380/18104/22. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108510473> (дата звернення: 05.09.2025).
 22. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 01.08.2016 у справі № 826/6176/16. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/59487545> (дата звернення: 05.09.2025).
 23. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 28.11.2024 у справі № 560/13995/24. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123374680> (дата звернення: 05.09.2025).