

Плотнікова М. В. Деякі питання оскарження нормативно-правових актів НБУ / М. В. Плотнікова // Роль і місце адміністративної юстиції в умовах проведення конституційної реформи : тези доповідей науково-практичного круглого столу 23 жовтня 2015 р. / за ред. М. І. Смоковича, А. О. Монаєнка, В. В. Городовенка, О.В. Прудивуса, В. Я. Настюка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2015. –С. 157-161.

Плотнікова Марія Володимирівна
канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права
Українська академія банківської справи, м. Суми

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Національний банк України (далі – НБУ) здійснює покладені на нього функції державного регулювання діяльності банків використовуючи різні правові форми, в тому числі і видаючи нормативні та індивідуальні акти управління. Нормативно-правові акти НБУ приймаються на основі Закону України “Про Національний банк України” та Закону України “Про банки і банківську діяльність” у формі постанов Правління НБУ, містять правові норми, обов’язкові для виконання органами державної влади і органами місцевого самоврядування, банками, підприємствами, організаціями та установами незалежно від форм власності, а також фізичними особами.

Дія в часі будь-якого нормативно-правового акту характеризується двома моментами – набуття ним чинності та втрати ним юридичної сили [1, С. 177]. У більшості випадків, дія нормативно-правового акта НБУ припиняється в такому ж порядку, в якому і приймався, тобто шляхом прийняття Постанови Правління НБУ з цього приводу. Проте, українське законодавство передбачає можливість припинення дії нормативно-правових актів не тільки з ініціативи суб’єкту правотворчості.

Традиційно за ознакою чинності нормативно-правові акти поділяються на правомірні, заперечні (оспорюванні) та нікчемні [2, С. 352–354]. Нікчемні акти взагалі не породжують юридичних наслідків і є недійсними з моменту їх видання. Заперечними правовими актами управління є такі акти, незаконність яких не є очевидною і, отже, може бути оскаржена. Такі акти є обов’язковими до виконання і, у разі відсутності їх заперечення (оспорювання), виконуються на загальних підставах [3, С. 161].

Отже іншим способом припинити дію нормативно-правового акту – це оспорити його законність у встановленому законом порядку. Так, в ч. 9 ст. 56 Закону України “Про Національний банк України” передбачається, що акти НБУ можуть бути оскаржені відповідно до законодавства України [4]. Я. С. Рябченко визначає процедуру оскарження нормативно-правового акта як сукупність послідовних дій, які врегульовані процесуальними нормами, реалізуються в ході адміністративного судочинства та спрямовані на вирішення поставленого фізичною чи юридичною особою питання про законність такого акта [5, С. 8].

Порядок судового оскарження підзаконних нормативно-правових актів регулюється Кодексом адміністративного судочинства (далі – КАСУ). Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на 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 [6]. Слід погодитися з Н. Янюк у тому, що прийняття КАСУ значно розширило можливості захисту прав громадян в сфері публічно-правових відносин, в тому числі і шляхом звернення для визнання незаконним нормативно-правового акту [7, С. 10].

Відповідно до ч. 3 ст. 19 КАСУ справи про оскарження нормативно-правових актів НБУ підсудні окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Причому відповідно до ч. 1 ст. 24 КАСУ такі справи розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів. Особливості провадження у

справах щодо оскарження нормативно-правових актів НБУ як суб'єкта владних повноважень встановлені в ст. 171 КАСУ. Оспорюватися може законність нормативно-правового акту та відповідність нормативно-правового акту правовим актам вищої юридичної сили.

Згідно ч. 2 ст. 171 КАСУ право оскаржити нормативно-правові акти мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Частина 2 ст. 99 КАСУ встановлює строк звернення до адміністративного суду – шість місяців, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. В літературі пропонується встановити норму, що право на оскарження зберігається протягом дії нормативно-правового акта, а строк на оскарження обчислюється з моменту, коли позивач став учасником урегульованих нормативно-правовим актом відносин [5, С. 11]. Існує і позиція, що встановлений для оскарження нормативно-правових актів строк повинен відрізнятися від загального. Так, до Верховної Ради України було внесено проект закону “Проект Закону про внесення змін до статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо строків оскарження нормативно-правових актів)” від 13.05.2011 р. № 8501, в якому пропонувалося доповнити ст. 99 КАСУ новою частиною б такого змісту: “б. Позовна давність не застосовується до випадків оскарження чинних нормативно-правових актів” [8]. У висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту також зазначалося, що спроба продовжити строк звернення хоча б для випадків оскарження нормативно-правових актів є позитивною, хоча більш оптимальним шляхом поліпшення закону у цьому питанні, на їх думку, було б відновлення скороченого у 2010 році загального строку звернення до адміністративного суду до 1 року [9]. На наш погляд, передбачений строк для звернення до адміністративного суду з приводу оскарження підзаконних нормативно-правових актів є недостатнім і у багатьох випадках не виправдано позбавляє можливості звернутись до суду за захистом своїх прав.

За загальним правилом оскарження нормативно-правового акту не зупиняє його дії. Однак суд, керуючись ч. 3 ст. 117 КАСУ у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Застосовуються заходи забезпечення позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення суб'єкта владних повноважень [6].

Проте для нормативно-правових актів НБУ в ч. 5 ст. 117 КАСУ передбачено, що не допускається забезпечувати позов шляхом їх зупинення, чим, на нашу думку, суб'єкти банківських правовідносин обмежені в праві здійснити судовий захист своїх прав. Редакція даної статті до внесення змін Законом України № 541-VIII [10], у якій встановлювався перелік рішень НБУ, що не можуть зупинятися, була більш коректною. Цим же Законом Закон України “Про Національний банк України” був доповнений статтею 74, яка також визначає порядок оскарження рішень Національного банку України. Зокрема в ч. 2 цієї статті визначається, що “Оскарження рішення, акта або дії Національного банку України не зупиняє їх виконання. Забезпечення позову шляхом зупинення рішень, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України заборони або обов'язку вчиняти певні дії не допускається”. Нормами аналогічного змісту були доповнені також стаття 67 Господарського процесуального кодексу України та стаття 152 Цивільного процесуального кодексу України. Цими та іншими змінами повинна забезпечуватися інституційна та фінансова незалежність НБУ, однак деякі положення Закону України № 541-VIII встановлюють надмірний ступінь незалежності, яку не можна виправдати виконанням його основної функції.

За результатами розгляду справи на підставі ч. 8 ст. 171 КАСУ суд може визнати нормативно-правовий акт НБУ незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої

юридичної сили, повністю або в окремій його частині. Хоча, як свідчить практика оскарження нормативно-правових актів НБУ, у більшості випадків спроби визнати нормативно-правові акти НБУ незаконними закінчуються відмовою в задоволенні позову.

Аналіз українського законодавства, що регулює порядок оскарження підзаконних нормативно-правових актів НБУ, дає можливість сформулювати деякі висновки. Зокрема, право оскаржити в адміністративному суді нормативно-правовий акт НБУ є однією з гарантій дотримання прав як фізичних, так і юридичних осіб, недопущення зловживань з боку такого органу публічної адміністрації як НБУ. Позиція законодавця щодо встановлення різної підсудності публічно-правових спорів щодо оскарження підзаконних нормативно-правових актів не викликає сумнівів, цілком логічним є також те, що справи про оскарження нормативно-правових актів НБУ як суб'єкта, повноваження якого поширюються на всю територію України, вирішуються окружним адміністративним судом міста Києва. На нашу думку, обґрунтованими є висловлені в літературі пропозиції щодо продовження строку звернення для випадків оскарження нормативно-правових актів.

Підстави для оскарження нормативно-правових актів НБУ загальні для цієї категорії публічно-правових спорів, а саме: незаконність чи невідповідність нормативно-правового акту НБУ правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині. Особливістю процедури оскарження слід визнати неможливість зупинити рішення НБУ на час його оскарження, яка досить категорично визначена в українському законодавстві.

Перелік використаних джерел:

1. Дія права: інтегративний аспект : монографія / [Шемшученко Ю. С., Оніщенко Н. М., Кубко Є. Б. та ін.] ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2010. – 360 с.
2. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Старилов Ю. Н. – М. : Изд-во НОРМА, 2002 – . – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.
3. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.
4. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
5. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Я. С. Рябченко. – Харків, 2011. – 20 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
7. Янюк Н. Вопросы обжалования в админсудах: о спорных вопросах обеспечения иска при обжаловании нормативно-правовых актов / Н. Янюк // Юридическая практика. – 2009. – № 36. – С. 1, 10.
8. Проект Закону “Про нормативно-правові акти” від 30 листопада 2010 р. № 7409 [Електронний ресурс] // Законотворча діяльність : офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=39123&pf35401=178768. – Назва з екрана.
9. Висновок Головного науково-експертного управління від 04 липня 2011 р. на проект Закону України “Про внесення змін до статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо строків оскарження нормативно-правових актів)” [Електронний ресурс] // Законотворча діяльність : офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=40371&pf35401=196671>. – Назва з екрана.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України : Закон України від 18 червня 2015 року № 541-

