

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОЦЕДУР ПРИЙНЯТТЯ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

**ДЕТОЧКА Анатолій Юрійович - доктор філософії у галузі права, докторант
кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро**

ORCID iD: 0009-0001-9982-7918

УДК 342.951

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.90>

Метою дослідження є визначення меж судового контролю дотримання принципів та процедур державної регуляторної політики. За результатами дослідження автор установив, що в Україні судова практика пов'язує правомірність регуляторного акта із підготовкою аналізу регуляторного впливу його проекту, який містить обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики з урахуванням усіх шляхів його впливу на ринкове середовище, у тому числі обґрунтування того, що запропонований спосіб державного регулювання є оптимальним на основі визначення та оцінки усіх прийнятих альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання. Відсутність будь-якого зі функціональних елементів аналізу регуляторного впливу є підставою для визнання протиправним відповідного регуляторного акта. Крім того, у ході дослідження з'ясовано, що протиправність регуляторного акта може обґрунтовуватись також тим, що його не погодила Державна регуляторна служба України або якщо їй він не був поданий місцевою для підготовки пропозицій чи щодо врахування таких пропозицій не було прийняте рішення. Іншими процедурними порушеннями, які можуть бути підставами для оскарження регуляторного акта, є недотримання строків та неповнота повідомлення про оприлюднення проекту та аналізу регуляторного впливу для одержання зауважень та пропозицій. Варіативність підходів міжнародних судових установ та зарубіжних судів до визначення меж перевірки судами регулятор-

них актів та пов'язаних із ними матеріалів є незначною. Близьким до загальноприйнятого є той, згідно з яким суд може перевіряти повноту та достовірність економічного та/або науково-технічного обґрунтування та визнати регуляторний акт протиправним у разі допущення регулятором явних помилок щодо фактів (невідповідність поточним науковим знанням висновків покладених в основу рішень, на яких ґрунтується регуляторний акт тощо), а також у разі перевищення повноважень, включення у регуляторний акт дискримінаційних положень та порушення процедури його прийняття.

Ключові слова: аналіз регуляторного впливу проекту регуляторного акта, межі судового контролю за регуляторними актами у зарубіжних державах, судовий контроль регуляторних актів, принципи державної регуляторної політики, процедури прийняття регуляторного акта

Постановка проблеми

Основоположним інструментом захисту суб'єктів господарювання від невинуватного державного регулювання господарських відносин та надмірного втручання у діяльність суб'єктів господарювання для досягнення цілей державного регулювання є судові оскарження регуляторних актів як спеціального різновиду нормативно-правових актів. Разом з тим, особливості меж перевірки адміністративними судами регуляторних актів на відповідність принципам державної регуляторної політики та проце-

дурі прийняття регуляторних актів залишаються недостатньо дослідженими в українській науці адміністративного права. Заповнення цієї прогалини потребує, передусім, вивчення практики адміністративних судів у справах про протиправність регуляторних актів, а також порівняльно-правового огляду порядку судового оскарження регуляторних актів у деяких зарубіжних державах

Стан дослідження проблеми

Зрушення у бік комплексного наукового дослідження особливостей судового контролю дотримання принципів державної регуляторної політики деякою мірою забезпечила Н. В. Єфіменко, опрацювавши декілька позицій Верховного Суду та Державної регуляторної служби України щодо випадків та наслідків недотримання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» при прийнятті регуляторних актів. Учена, серед іншого, підкреслила, що невідповідність регуляторного акта принципам державної регуляторної політики може бути підставою для його скасування регуляторного акта, в тому числі у судовому порядку [1, с. 89]. Зарубіжний досвід визначення меж допустимого судового втручання у регуляторну діяльність шляхом оцінки за певними критеріями змісту та міри дотримання процедури прийняття регуляторних актів вивчаються, зокрема за матеріалами судової практики у працях Е. Альбласа та Дж. Кастро-Монтеро [2] та Л. Мехії [3], а також у відповідних тематичних оглядах міжнародних неурядових організацій [4; 5].

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є визначення меж судового контролю дотримання принципів та процедур державної регуляторної політики. Завданнями, обумовленими метою дослідження, є окреслення принципів державної регуляторної політики та структури процедури прийняття регуляторного акта, висвітлення висновків Верховного Суду щодо значення повноти й обґрунтованості аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта та дотримання порядку оприлюднення його проекту для одержан-

ня зауважень та пропозицій, а також визначити межі судового перегляду регуляторних актів за законодавством та судовою практикою Європейського Союзу та окремих зарубіжних держав.

Наукова новизна дослідження

У статті вперше в українській науці адміністративного права узагальнені особливості підходів міжнародних судових установ та зарубіжних судів до визначення меж перевірки судами регуляторних актів та пов'язаних із ними матеріалів, а також дістали подальшого розвитку наукові положення про висновки Верховного Суду з цих питань.

Виклад основного матеріалу

Аналіз положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 1160-IV) дозволяє констатувати, що регуляторний акт має відповідати принципам державної регуляторної політики та має прийматись з дотриманням установлених цим законом процедурних кроків, які забезпечують, головним чином, реалізацію принципів державної регуляторної політики.

Так, за змістом ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» принципами державної регуляторної політики є:

1) доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

2) адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

3) ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

4) збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

5) передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

6) прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [6].

Вимоги принципів державної регуляторної політики обумовлюють структуру та спрямованість процедури прийняття регуляторного акта, яка включає, насамперед:

1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів (ст. 7 Закону № 1160-IV);

2) підготовку аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта (ст. 8 Закону № 1160-IV);

3) оприлюднення проекту та аналізу регуляторного впливу до нього з метою одержання зауважень та пропозицій від фізичних, юридичних осіб, їх об'єднань (ст. 9 Закону № 1160-IV);

4) розгляд таких зауважень та пропозицій, їх врахування або вмотивоване відхилення (ст. 9 Закону № 1160-IV);

5) погодження проекту регуляторного акта з Державною регуляторною службою України як уповноваженим органом (ст. 21 Закону № 1160-IV);

6) подання місцевою радою проекту регуляторного акта (разом з експертним висновком відповідальної постійної комісії щодо регуляторного впливу) до Державної регуляторної служби України як для підготовки пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики з подальшим прийняттям рішення щодо їх врахування (ст. 34 Закону № 1160-IV) [6].

Для формування уявлення про те, у яких межах адміністративний суд перевіряє відповідність регуляторних актів змістовним та процедурним вимогам, слід ознайомитись із висновками Верховного Суду у справах про протиправність регуляторних актів.

Насамперед, звернемо увагу на те, що за усталеною практикою Верховного Суду оцінка судом дотримання вимог Закону № 1160-IV у процедурі прийняття регуляторного акта не є втручанням у дискреційні повноваження відповідача та охоплюється безумовним обов'язком суду оцінити всі мотиви позову та, відповідно, оскаржуваний нормативно-правовий акт на предмет його відповідності ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (Постанова Верховного Суду від 10 листопада 2025 р. у справі № 640/33910/21) [7]. Наприклад, у справі № 640/10694/19 Верховний Суд відхилив доводи Кабінету Міністрів України про те, що його виключними дискреційними повноваженнями є визначення розміру базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у відповідному році господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави. У світлі цього, Кабінет Міністрів України наполягав на тому, що суд не вправі втручатися у вирішення вказаного питання, в тому числі, шляхом визначення доцільності, достатності, обґрунтованості розміру базового нормативу відносно конкретного суб'єкта господарювання. Однак, Верховний Суд указав на те, що оскаржувана постанова за своїм характером та змістом є регуляторним актом, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону № 1160-IV (Постанова Верховного Суду від 21 вересня 2022 р. у справі № 640/10694/19) [8].

Основним питанням матеріального характеру, яке може стати предметом судового контролю, є повнота аналізу регуляторного впливу проекту відповідного регуляторного акта, у тому числі наявність обґрунтування його висновків.

Так, у справі № 640/33910/21 Верховний Суд, погоджуючись із висновками судів по-

передніх інстанцій, обґрунтував протиправність наказу Міністерства інфраструктури України про внесення змін до тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом, указавши, зокрема на те, що:

- аналіз регуляторного впливу не містить визначення та оцінки усіх прийнятих альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання для вирішення проблеми, яку передбачалося розв'язати шляхом державного регулювання (структурні зміни в економіці України та зростання витрат на перевезення з незалежних від АТ «Укрзалізниця» причин, що відбувалося більшими темпами, ніж індексація тарифів) – неактуальність в сучасних умовах з моменту її впровадження у 2009 році системи тарифоутворення за схемою перехресного субсидування різних видів перевезення вантажів

- з аналізу регуляторного впливу не слідує, що обраний спосіб (шляхом збільшення тарифів на перевезення вантажів лише для 1-го тарифного класу на 9% та встановлення коефіцієнта до тарифів Збірника тарифів) є найоптимальнішим для досягнення визначених цілей державного регулювання та вирішення означеної проблеми, що порушує принцип адекватності, оскільки не доведено, наскільки обрана форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми (Постанова Верховного Суду від 10 листопада 2025 р. у справі № 640/33910/21) [7].

На доповнення до того, Верховний Суд підкреслив, що приписи ст. 8 Закону № 1160-IV прямо встановлюють, що в аналізі регуляторного впливу мають бути всі передбачені законом елементи аналізу, а сам документ повинен бути підготовлений відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308, а відсутність хоча б одного з цих ключових елементів унеможливує виконання головного завдання аналізу регуляторного впливу – оцінити вплив регулювання. Суд підсумував, що якщо аналіз регуляторного впливу не відповідає вимогам закону та методики, то він не виконує своєї функції, а регуляторний акт не може

бути прийнятий у законний спосіб (Постанова Верховного Суду від 10 листопада 2025 р. у справі № 640/33910/21) [7].

Вирішальне значення при оцінці регуляторного акта адміністративним судом при їх оскарженні має й дотримання порядку оприлюднення його проекту та аналізу регуляторного впливу для одержання зауважень та пропозицій.

Так, у справі № 804/3740/18 Верховний Суд звернув увагу на те, що тоді як проект регуляторного акта має бути оприлюдненим щонайменше за 1 місяць до прийняття такого проекту, проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу були оприлюднені – 18.01.2018, що складає менше ніж 1 місяць до прийняття такого проекту регуляторного акта (13.02.2018) [9].

Перевіряється судом й повнота повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта. Зокрема, у справі № 826/14561/17 суд зауважив, що цей документ не містив обов'язкової інформації, серед іншого, про

- поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких надсилаються зауваження та пропозиції;

- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу тощо);

- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;

- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій (Постанова Верховного Суду від 4 жовтня 2023 року у справі № 826/14561/17) [10].

Безумовним є обов'язок погоджувати (подати для одержання пропозицій) проект регуляторного акта з Державною регуляторною службою України.

На цьому наголосив Верховний Суд у справі № 640/10694/19 Верховний Суд, констатувавши, що процедура прийняття регу-

ляторного акта (рішення місцевої ради про затвердження порядку розміщення стаціонарних тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності) не була дотримана через те, що пропозиції Державної регуляторної служби України щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики не отримувались, рішення постійної комісії щодо їх врахування не приймалися (Постанова Верховного Суду від 21 вересня 2022 р. у справі № 640/10694/19) [8].

Оцінити утверджені в українській судовій практиці підходи до визначення меж допустимого судового втручання у регуляторну діяльність можна, зокрема зіставивши їх із відповідним зарубіжним досвідом.

Так, на рівні Європейського Союзу відповідною точкою для перевірки регуляторних актів та пов'язаних із ними підготовчих матеріалів є загальний принцип пропорційності, який передбачає необхідність того, щоб заходи, що впроваджуються при формуванні державної політики, були пропорційними її цілям та не виходили за межі того, чого потребує їх досягнення [2]. Застосовуючи цей принцип у справах про протиправність регуляторних актів, Суд справедливості Європейського Союзу зауважив, що аналіз регуляторного впливу проекту регуляторного акта може бути предметом розгляду остільки, оскільки він видається явно помилковим у світлі інформації, що була доступна розробнику регуляторного акта на момент його прийняття. Суд зазначив, що він може переглядати доказову основу законодавчих рішень Європейської комісії дуже обмеженою мірою. Разом з тим, Європейська комісія має вона не зловживала дискреційними повноваженнями, надаючи спотворене уявлення про наявну доказову інформацію про предмет регулювання. Зокрема, протиправним є регуляторний акт, прийнятий без врахування фактів, що мають значення, без необхідності приймати рішення щодо правильності цифр, наданих різними заінтересованими особами [11]. Визначаючи межі дослідження доказів, покладених в основу або на заперечення обґрунтованості рішень, на яких ґрунтується регуляторний акт, Суд справедливості Європейського Со-

юзу вказав на те, що суди мають встановити, чи є докази, на які посилаються розробники регуляторного акта, фактично точними, достовірними та послідовними, а також чи містять ці докази всю інформацію, яку необхідно врахувати для оцінки складної ситуації, і чи здатні вони обґрунтувати зроблені з них висновки [2].

Для порівняння, у Франції межі судового перегляду регуляторних актів варіюються залежно від «обсягу свободи розсуду, наданого органу влади законодавством, характеру оскаржуваних рішень та змісту поставлених питань». У деяких випадках контроль обмежується очевидними помилками в оцінці фактів. Це стосується, наприклад, рекомендацій Національного агентства з безпеки лікарських засобів та виробів медичного призначення Франції, в яких воно пояснює фактори, які воно має намір врахувати для оцінки доцільності чинних правил щодо назви та пакування лікарських засобів. У інших випадках суд здійснює повний контроль. Прикладами є рішення органу регулювання телекомунікацій примусово змінити ціни шляхом затвердження індикативних цін, рішення органу з питань конкуренції, яке дозволяє медіа отримати ексклюзивні права на розповсюдження телеканалів на платформі мовлення іншого медіа з метою реалізації рішення про злиття [5, с. 27].

Судова практика Туреччини є більш послідовною та категоричною, вказуючи на те, що техніко-економічний аналіз, який є причинно-наслідковим чинником рішень, прийнятих органом влади, є одним з елементів, що підлягають судовому перегляду. Оскільки основним завданням судового перегляду є перевірка законності регуляторних актів, вважається, що саме обговорення мінімального або максимального перегляду може означати уникнення оцінки законності правового акта [5, с. 27].

Подібними міркуваннями керуються суди Литви, дотримуючись позиції щодо того, що суд не може замінити власними оцінками оцінками регулятора, а лише перевіряє, чи регулятор не перевищив його дискреційні повноваження, не зловживав ними та не допустив явних помилок. Суддя має

також з'ясувати, чи регуляторний орган дотримувався процедурних правил та правильно оцінив фактичні обставини [4, с. 26]. Так само, італійські суди у разі, коли регуляторний орган дав конкретну відповідь на питання технічного характеру, не можуть замінити її власною оцінкою, а обмежується перевіркою того, чи є оцінка регуляторного органу правдоподібною, обґрунтованою та пропорційною з огляду на стан наукових знань. Поділяючи цю точку зору, суди Норвегії обмежують межі їх перевірки регуляторних актів, коли відповідний адміністративний орган наділений законом дискреційними повноваженнями. Суддя перевіряє, чи він ґрунтував своє рішення на міркуваннях у рамках правової бази, не дискримінував несправедливо, не приймав рішення на суто випадковій основі та чи рішення не є явно необґрунтованим [4, с. 27].

Висновки

В Україні судова практика пов'язує правомірність регуляторного акта із підготовкою аналізу регуляторного впливу його проекту, який містить обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики з урахуванням усіх шляхів його впливу на ринкове середовище, у тому числі обґрунтування того, що запропонований спосіб державного регулювання є оптимальним на основі визначення та оцінки усіх прийнятих альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання. Відсутність будь-якого зі функціональних елементів аналізу регуляторного впливу є підставою для визнання протиправним відповідного регуляторного акта. Протиправність регуляторного акта може обґрунтовуватись також тим, що його не погодила Державна регуляторна служба України або якщо їй він не був поданий місцевою для підготовки пропозицій чи щодо врахування таких пропозицій не було прийняте рішення. Іншими процедурними порушеннями, які можуть бути підставами для оскарження регуляторного акта, є недотримання строків та неповнота повідомлення про оприлюднення проекту та аналізу регуляторного впливу для одержання зауважень та пропозицій.

Варіативність підходів міжнародних судових установ та зарубіжних судів до визначення меж перевірки судами регуляторних актів та пов'язаних із ними матеріалів є незначною. Близьким до загальноприйнятого є той, згідно з яким суд може перевіряти повноту та достовірність економічного та/або науково-технічного обґрунтування та визнати регуляторний акт протиправним у разі допущення регуляторним явних помилок щодо фактів (невідповідність поточним науковим знанням висновків покладених в основу рішень, на яких ґрунтується регуляторний акт тощо), а також у разі перевищення повноважень, включення у регуляторний акт дискримінаційних положень та порушення процедури його прийняття.

Література

1. Єфіменко Н. В. Оскарження нормативно-правових актів за правилами адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2024. 195 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1dnGXV7mfw-4OuWDLsBd37WvATDbRlpPZ/view>
2. Alblas E., Castro-Montero J. Competence versus competency: judicial review of impact assessments by the Court of Justice of the European Union, *The Theory and Practice of Legislation*, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2017.1408311>
3. Mejía L. Judicial review of regulatory decisions: Decoding the contents of appeals against agencies in Spain and the United Kingdom. 2021. *Regulation & Governance*. Vol. 15. pp. 760-784. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12302>
4. ACA-Europe. The judicial review of regulatory authorities (general report). 2021. 34 p. URL: https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/13858746/2021_Paris_General_Report_en.pdf/5f3d167d-3223-181c-947e-892149554210?t=1644428041000
5. International Association of Supreme Administrative Jurisdictions. Judicial review of the acts of independent administrative authorities (Synthesis report). 2023. 34 p. URL: <https://www.aihja.org/wp-content/uploads/2024/04/19.09.2023-IASAJ-Synthesis-Report-EN-V2.pdf>

6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Дата оновлення: 31 жовтня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

7. Постанова Верховного Суду від 10 листопада 2025 року у справі № 640/33910/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132494139>

8. Постанова Верховного Суду від 21 вересня 2022 року у справі № 640/10694/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106390255>

9. Постанова Верховного Суду від 18 листопада 2021 року у справі № 804/3740/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101231721>

10. Постанова Верховного Суду від 4 жовтня 2023 року у справі № 826/14561/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113935183>

11. Court of Justice of the European Union Judgment in Kingdom of Spain v. Council of the European Union of 7 September 2006, case C-310/04. URL: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=EN&sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22C-310%2F04%22&publishedId=C-310%2F04

JUDICIAL REVIEW OF REGULATORY ACTS: REGULATORY POLICY PRINCIPLES AND RULE-MAKING PROCEDURES

The purpose of the study is to determine the scope of judicial review of regulatory acts in terms of their alignment with the regulatory policy principles and procedures. According to the outcomes of the research in Ukraine the judicial case-law links the lawfulness of a regulatory act with the preparation of its regulatory impact assessment, which substantiates the alignment of the draft

regulatory act with the regulatory policy principles, including all the ways of its impact on the market environment and the justification that the proposed avenue of regulation is optimal in comparison with all viable alternative ways of achieving the regulatory objectives. The absence of any of the functional elements of the regulatory impact assessment is a ground for finding the respective regulatory act to be unlawful. In addition, the study shows that the unlawfulness of a regulatory act can result from the fact that it was not approved by the State Regulatory Service of Ukraine or either if it was not submitted by a local self-government to it for preparation of proposals or a decision was not made to evaluate such proposals. Other procedural violations that may be grounds for contesting a regulatory act include failure to meet deadlines and incompleteness of the notification of the publication of the draft regulatory act and its impact assessment for comments and suggestions. The variability of approaches of courts to determining the limits of judicial review of regulatory acts and related materials is negligible. The generally accepted one is that according to which the court may scrutinize the completeness and reliability of the economic, scientific and technical foundations and declare the regulatory act unlawful in the event of obvious errors in the facts by the regulator (inconsistency with current scientific knowledge of the conclusions underlying the decisions on which the regulatory act is based, etc.), as well as in the event of excess of authority, inclusion of discriminatory provisions in the regulatory act and violation of the relevant rule-making procedures procedure.

Keywords: judicial review of regulatory acts, principles of regulatory policy, procedures for making a regulatory act, regulatory impact assessment, scope of judicial review of regulatory acts in foreign states