

УДК [42.92:342.9.03]

**Лученко Дмитро Валентинович** –

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого»

## **Про предмет оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень**

*В статті зроблено спробу надати характеристику предмету оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Визначаються проблеми у дослідженні предмету оскарження. Наводяться приклади прогалин у чинному законодавстві, що регламентує процедуру оскарження в різних сферах управлінської діяльності. Розглядається структура та види предмету оскарження.*

**Ключові слова:** оскарження в адміністративному праві, предмет оскарження, суб'єкт владних повноважень, державне управління.

*В статье сделана попытка дать характеристику предмета обжалования решений, действий и бездействия субъекта властных полномочий. Приводятся примеры пробелов в действующем законодательстве, которое регламентирует процедуру обжалования в разных сферах управленческой деятельности. Определяются проблемы в исследовании предмета обжалования. Рассматривается структура и виды предмета обжалования.*

**Ключевые слова:** обжалование в административном праве, предмет обжалования, субъект властных полномочий, государственное управления.

### ***Luchenko D.V. On the Subject of Claiming against Decisions, Actions and Omissions of the Public Authority***

*The author tries to characterize the subject of appealing of decisions, actions and inactions made by administrative bodies. The problems in this sphere are considered. The author shows some examples of legal gaps in Ukrainian legislation, which regulates appealing of administrative decisions in different areas of public governance. The structure of subject of appealing and its types are analyzed.*

**Keywords:** appealing in administrative law, subject of appealing, administrative body, public governance.

**Постановка проблеми.** Можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є однією з головних гарантій дотримання прав людини у її стосунках з державою, вивчення якої є важливим завданням науки адміністративного права. Однією зі значущих проблем у цій сфері є аналіз предмету оскарження. Ще у XIX ст. російський дореволюційний адміністративіст Е. Берендтс, розвиваючи вчення про адміністративне право, писав, що його важливою складовою є вивчення юридичної природи адміністративних дій (маються на увазі як адміністративні дії, так і адміністративні рішення – Д. Л.) у їх різноманітних видах та формах [1, 9], тобто фактично йдеться про

дослідження явищ, які складають предмет оскарження в адміністративному праві. Попри це, цілісних комплексних розвідок, присвячених інституту оскарження, навіть в умовах функціонування адміністративної юстиції, досі зроблено не було. Хоча історично неувага до питань оскарження може бути пояснена ідеологічним запереченням відповідальності держави перед людиною у дорадянський і радянський період розвитку адміністративного (поліцейського) права (наприклад, у відомому підручнику з поліцейського права І. Андрієвського цей момент взагалі не згадується, навіть як гіпотетична модель [2], хоча ідея правової держави на той момент вже активно обговорювалася вченими, наприклад, В.

Дерюжинським [3]), однак, на сьогодні актуальність осмислення згаданих питань є безсумнівною.

**Мета.** Метою цієї статті є напрацювання розуміння предмету оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що має сприяти розробці принципів оскарження, правильному відмежуванню адміністративно-правових спорів від суміжних юридичних конфліктів та вдосконаленню правового регулювання оскаржуваних процедур.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Потрібно відмітити, що розгляд предмету оскарження викликає в літературі значні складнощі. По-перше, вітчизняні науковці, як вже зазначалося, не приділяють належної уваги питанням предмету оскарження (виключенням є невеликі за обсягом праці окремих вчених, наприклад, О. Угриновської [4, 70-75]). Зокрема, це стосується структури предмету оскарження, розмежування різних предметів, адже неправильне обрання предмету оскарження може стати підставою для відмови у скарзі чи адміністративному позові з формальних підстав (див., наприклад: рішення Харківського окружного адміністративного суду у справі № 2а-12325/10/2070). Показово, що предмет оскарження часто не розглядається як окреме питання і у навчальній літературі [5]. Зазначена ситуація породжує, як на теоретичному, так і практико-прикладному рівні, незрозуміння юридичної природи видів предмету оскарження (рішень, дій або бездіяльності), хоча, немає сумнівів, що це одне з основних питань законодавчого регулювання підстав і процедур оскарження. Тут є і порівняльно-правовий аспект. Наприклад, в адміністративному праві Німеччини предметом оскарження виступає адміністративний акт, виданий суб'єктом, що здійснює публічне управління (пар. 35 Закону ФРН «Про адміністративні процедури»). При цьому адміністративний акт розуміється максимально широко і включає, як рішення, так і дії і бездіяльність [6, 206], що не відповідає розумінню адміністративного акту, сприйнятого у вітчизняній доктрині. При запозиченні іноземного досвіду така понятійна невідповідність має враховуватися, що, у свою чергу, можливо саме за умови з'ясування юридичної природи видів предмету оскарження.

По-третє, труднощі у дослідженні предмету оскарження викликані ще й тим, що як загальнотеоретичні праці (С. Капітанська, М. Матузов, М. Орзих, О. Прусаков та ін.), так і галузеві (у першу чергу, кримінально-правові) роботи (М. Грінберг, В. Кудрявцев, О. Лемешко, А. Тер-Акопов та ін.), присвячені юридичним актам та діям або бездіяльності як формам юридично значущої поведінки, концентрують увагу частіше за все на протиправних актах і поведінці і розглядають останні під кутом юридичної відповідальності. У цьому сенсі, зокрема, важко погодитись з О. Угриновською, яка вважає внесок кримінально-правової науки у розробку понять «дія» і «бездіяльність» найбільш значущим [4, 71]. Згаданий вище момент (привернення уваги виключно до протиправних рішень і дій) робить достатньо важким завдання адаптації висновків зазначених розвідок для цілей нашого дослідження, оскільки дії як предмет оскарження можуть мати як правомірний, так і протиправний характер [7, 91-102; 8, 131-134; 9, 421-423].

Крім того, потрібно враховувати, що інститут оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень поєднаний з питаннями адміністративної відповідальності більш складними зв'язками. Як правильно зазначає Д. Лук'янець, при скасуванні акта має місце ліквідація наслідків протиправного діяння, а не вплив на особу [10, 13]. Іншими словами, результат оскарження у випадку задоволення скарги чи адміністративного позову не слід розглядати як міру адміністративної відповідальності, хоча настання такого результату, у свою чергу, може бути підставою для притягнення суб'єкта владних повноважень до дисциплінарної або іншої відповідальності. Більше того, питання про скасування рішення, визнання протиправним дії або бездіяльності взагалі може бути не пов'язане з питанням відповідальності [11, 108], у випадку, коли такі рішення, дії або бездіяльність викликані незадовільним станом законодавства, складним правозастосовним випадком тощо. Наявні ж у наукових джерелах спроби пов'язати оскарження, з так званою «позитивною», адміністративною відповідальністю у вигляді обов'язку органів державного управління дотримуватися режиму законності [12, 29-37], на нашу думку, визнати

переконливими не можна, оскільки саме існування такої відповідальності як окремого юридичного феномену викликає сумнів.

Важливо також розуміти, що низка питань, які актуальні при аналізі злочинного рішення або дії чи бездіяльності, для оскарження в адміністративному праві значення не мають, зокрема, форма вини суб'єкта вчинення дії, його мотиви тощо. При цьому, ці моменти, звичайно, можуть мати значення при вирішенні вже згаданого питання про притягнення суб'єкта владних повноважень до відповідальності.

По-четверте, розглядаючи законодавче врегулювання процедур адміністративного оскарження, можна помітити, що питання оскарження дій або бездіяльності унормовані явно недостатньо та невдало; часто прямо встановлюються процедури оскарження лише рішень суб'єктів владних повноважень. Так, у п. 17.1.7 Податкового кодексу України передбачено право платника податків оскаржувати в порядку, встановленому цим кодексом, рішення, дії (бездіяльність) контролюючих органів (посадових осіб), надані контролюючими органами податкові консультації, однак процедура оскарження дій або бездіяльності (на відміну від рішень і податкових роз'яснень) не встановлена. У Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фінансовій інспекції України та її територіальних органах, затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 26.07.2013 № 707, міститься визначення дії, однак суб'єктом останньої визнається лише посадова особа (відповідно оскарження дій органу Держфінінспекція є неможливим), а саме визначення сформульовано надмірно загально і дуже спрощено.

**Невирішені проблеми.** Очевидно, що однією з причин подібних недоліків у законодавстві є саме відсутність цілісного розуміння предмету оскарження, що дозволило б уникнути на рівні законодавства подібних прогалин. Крім того, уявлення про предмет оскарження є однією з передумов систематизації законодавства у сфері адміністративного оскарження шляхом створення єдиного акту у даній сфері.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Переходячи до характеристики предмету оскарження, зазначимо, що як правове явище предмет оскарження має низку специфічних властивостей. До них ми відносимо:

По-перше, йдеться саме про предмет оскарження, а не, наприклад, його об'єкт. У структурі оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень важливо відмежовувати об'єкт і предмет оскарження. Об'єктом оскарження є адміністративно-правова діяльність суб'єкта владних повноважень, яка оформлюється у вигляді певних рішень дій, бездіяльності. Ця діяльність має управлінський, державно-владний характер і за цим критерієм відмежовується від іншої діяльності носія влади (наприклад, організаційної), яка не може бути об'єктом оскарження. Відповідно, конкретне рішення, дія, бездіяльність суб'єкта владних повноважень виступає предметом оскарження у відносинах судового чи позасудового оскарження в адміністративному праві.

По-друге, предмету оскарження властива внутрішня структура, яка складається з таких елементів:

1. Суб'єкт владних повноважень, який видав рішення, здійснив дію або вдався до бездіяльності, що оскаржується. Необхідною ознакою такого суб'єкта виступає здійснення ним управлінських функцій [13, 106], тобто ухвалення (здійснення) цим суб'єктом рішень (дій або бездіяльності), не у зв'язку зі своєю управлінською діяльністю, не дають можливості розглядати ці дії як предмет оскарження. При чому, говорячи про управлінську діяльність, ми маємо на увазі і негативний аспект державно-владного управління, а саме діяльність, пов'язану із виявленням адміністративних правопорушень і притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності. Така логіка закладена у Кодексі адміністративного судочинства України, в порядку якого оскаржуються рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у тому числі (з урахуванням особливостей, передбачених Кодексом про адміністративні правопорушення України) рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень при притягненні особи до адміністративної відповідальності (виключення складають постанови про притягнення до

юридичної відповідальності, які приймаються судом). Зазначений момент підтверджений у довідці Вищого адміністративного суду України «Про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності» від 29.01.2010 р.

Слід також враховувати, що серед суб'єктів владних повноважень слід виокремлювати суб'єктів, що входять до системи органів державної влади і місцевого самоврядування, і суб'єктів, що до цієї системи не входять, але на підставі закону здійснюють державно-владні повноваження.

2. Зміст відповідного рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Слід розрізняти матеріальний і юридичний зміст. Матеріальним змістом предмету оскарження є безпосередні відносини між суб'єктом владних повноважень і скаржником у відповідній сфері державного управління. Основною характеристикою цих відносин є їх адміністративно-правова природа. Відсутність таких відносин означає відсутність матеріальної та (або) юридичної зацікавленості скаржника у визнанні певного рішення, дії або бездіяльності незаконними чи протиправними і виключає їх оскарження. Відсутність у таких відносинах публічно-правової складової означає, що відповідна дія не може бути предметом адміністративно-правового (судового чи позасудового) оскарження (наприклад, дії органу державної влади всупереч укладеного цивільно-правового чи господарського договору можуть бути предметом розгляду у порядку цивільного чи господарського судочинства).

Перебуваючи у адміністративно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень, підвладна особа може сприймати дії вказаного суб'єкта як безспірні або спірні. Остання ситуація означає виникнення адміністративно-правового спору, тобто «юридичного конфлікту між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій» [14, 23]. При цьому, ми не вважаємо за потрібне розмежовувати поняття «юридичний (у тому числі адміністративно-

правовий) спір» і «юридичний конфлікт», як це робиться в літературі за критерієм наявності (спір) чи відсутності (конфлікт) звернення до правової процедури вирішення такого спору [15, 221]. На нашу думку, конфлікт, учасники якого не звернулися до правових засобів його вирішення, юридично не існує. Його можна розглядати виключно у соціальній, а не юридичній площині. З точки зору права, наявність спору конститується саме виникненням відносин між його сторонами та суб'єктом, що вирішує спір, з приводу розв'язання наявного конфлікту (у нашому випадку – відносин оскарження).

Юридичним змістом виступають державно-владні повноваження, які реалізує носій державної влади. Вихід за межі цих повноважень дає підстави для задоволення скарги або адміністративного позову. Юридичний зміст предмету оскарження зумовлений тим, що рішення, дія, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які є предметом оскарження, вчиняються на підставі (якщо рішення, дія, бездіяльність правомірні) або у зв'язку (якщо ні) з нормативно-правовою основою діяльності суб'єкта владних повноважень (законодавством, яке врегульовує статус відповідного суб'єкта та адміністративно-правові відносини, в які вступає цей суб'єкт з підвладними особами). Інакше кажучи, предмет оскарження не може розглядатися окремо, відірвано від його законодавчої основи. У правомірних рішеннях, діях і бездіяльності, що є похідною від відповідних дій, відбувається реалізація правових норм, у неправомірних проявляється «антиреалізація», порушення цих норм. Відповідність предмету оскарження Конституції і законам України, іншим нормативно-правовим актам, загальним принципам права, міжнародним документам є тим критерієм, який дозволяє визнати рішення, дію, бездіяльність протиправними. У цьому сенсі механізм оскарження дій, як і інших предметів оскарження, дозволяє забезпечити зворотній зв'язок між суб'єктами правотворчості і державного управління, з одного боку, і суб'єктами, на яких це управління поширюється, з іншого. Наявність великої кількості скарг на певні дії суб'єктів владних повноважень можуть свідчити не лише про



низький рівень законності в їх діяльності, але й про невдалі законодавчі рішення, наявність недосконалої норми у законодавстві, колізій, прогалин у праві тощо, і спонукати законодавця впровадити більш ефективний механізм правового врегулювання певної проблеми.

3. Процедурна форма, тобто порядок ухвалення суб'єктом владних повноважень певного рішення чи здійснення дій.

Вирізнення приведеної структури важливе з огляду на те, що аналіз кожного з вказаних елементів дозволяє вирішити два основних питання оскарження:

1) чи є дане рішення, дія або бездіяльність предметом оскарження в адміністративному праві, тобто чи може цей предмет бути оскарженим у судовому чи адміністративному порядку;

2) чи існують підстави для задоволення відповідної скарги або адміністративного позову. Будь-яка невідповідність суб'єктного, змістовного чи формального елементів вимогам законодавства дає підстави для скасування рішення суб'єкта владних повноважень або визнання його дій або бездіяльності неправомірними.

По-третє, предмет оскарження охоплює як правомірні, так і неправомірні рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, оскільки оскарження може здійснюватися (і часто здійснюється) щодо предмету, який має правомірний, законний характер і не порушує прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. У даному випадку, важливо розуміти, що право на оскарження розповсюджується на будь-які рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, на відміну, наприклад, від права на судовий захист (або захист прав у позасудовому порядку), яке у розглядуваній сфері означає право скажника на задоволення його позову за наявності відповідних підстав і скасування рішення або визнання протиправною дії чи бездіяльності. Потрібно, однак, враховувати, що як предмет оскарження слід розглядати рішення, дію або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, щодо яких існує мотивоване припущення фізичної чи юридичної особи про порушення її прав, свобод або законних інтересів. У випадку ж коли це припущення є явно необґрунтованим (суб'єкт

оскарження точно знає про законність рішення, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, але звертається зі скаргою з метою затягнути певну правову процедуру чи прийняття якогось рішення), то має місце не реалізація права на оскарження дії носія владних повноважень, а зловживання правом, тобто форма неправомірної поведінки, з якою слід боротися.

По-четверте, важливо враховувати, що предмет оскарження є узагальнюючою юридичною категорією, яка у конкретних відносинах оскарження завжди буде виступати в одному з своїх проявів – рішення, дія або бездіяльність. При цьому бувають ситуації, коли, наприклад, акт суб'єкта владних повноважень не має характеру рішення, але може бути оскаржений (наприклад, податкова консультація), і, у цьому випадку, оскарження здійснюється у порядку, передбаченому для оскарження саме рішення суб'єкта владних повноважень.

**Висновки.** Предмет оскарження може бути класифікований. За свою юридичною природою предмет поділяється на рішення, дії або бездіяльність. При розрізненні дій і рішень суб'єкта владних повноважень слід виходити з того, що у рішенні відображається результат діяльності суб'єкта владних повноважень і міститься обов'язкове до виконання веління носія влади, яке впливає на реалізацію прав і обов'язків підвладної особи. Відповідно, при оскарженні дії суб'єкта владних повноважень ставиться під сумнів законність і правомірність процесу державно-владної діяльності (акцент робиться на формальному елементі предмету), а при оскарженні рішення – результат останньої. У свою чергу, бездіяльність як предмет оскарження, має похідний характер від дії, адже вчинення бездіяльності суб'єктом владних повноважень визначається завжди крізь порушення (або не порушення) носієм влади обов'язку вчинити дію.

Наприкінці зазначимо, що у межах представленої статті нами надано лише загальну характеристику предмету оскарження в адміністративному праві. Немає сумнівів, що розуміння адміністративно-правовою наукою цього питання потребує подальшої розробки, що створює підґрунтя для майбутніх досліджень у даній сфері.

**Список використаних джерел:**

1. Берендтс Э. Опыт системы административного права / Э. Берендтс. – Т. 1. – Ярославль : Тип-я Э. Г. Фальк, 1898. – 246 с.
2. Андриевский И. Е. Полицейское право: В 2-х т. / И. Е. Андриевский. – СПб. : Тип-я В. В. Пратц, 1874. – 648 с.
3. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право : пособие для студентов / В. Ф. Дерюжинский. – Изд-е 4. Петроград. : Сенатская тип-я, 1917 г. – 510 с.
4. Угриновська О. І. Оскарження в суд рішень, дій або бездіяльності, що порушують права та свободи громадян України / О. І. Угриновська // Проблеми законності. – 2001. – Вип. 41. – С. 70-75
5. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / О. І. Миколенко. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2010. – 368 с.
6. Силайчев М. В. Административный акт по законодательству Германии: комментарий к закону об административных процедурах / М. В. Силайчев // Административное и финансовое право. – 2006. – № 1. – С. 204-220.
7. Егорова Н. А. Деяние как признак объективной стороны управленческих преступлений / Н. А. Егорова // Правоведение. – 2007. – № 2. – С. 91-102.
8. Строган А. Співвідношення активної і пасивної форм суспільно небезпечного діяння (дії та бездіяльності) / А. Строган // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 11. – С. 131-134.
9. Лемешко О. М. Характеристика злочинної бездіяльності / О. М. Лемешко // Держава і право. – 2001. – Вип. 10. – С. 421-423.
10. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
11. Дерещ В. Проблема відповідальності в управлінських відносинах у системі органів виконавчої влади / В. Дерещ // Право України. – 2006. – № 3. – С. 107-110.
12. Максимов И. В. Концепция позитивной административной ответственности в теории и праве / И. В. Максимов // Государство и право. – 2006. – № 8. – С. 29-37.
13. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
14. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – Х. : Право, 2011. – 136 с.
15. Єрьоменко Г. Про проект Закону України «Про медіацію» / Г. Єрьоменко, А. Комбікова // Право України. – 2011. – № 11-12. – С. 217-223.