

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Більшість спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів, охоплено спорами про право. Вказане стосується: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України); спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України); спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС України). Віднесення саме цих категорій спорів до групи спорів про право ґрунтується на сутності спору про право як базової категорії у теорії права.

Виділяють п'ять напрямків наукових підходів, які існують у теорії права щодо визначення сутності і змісту спору про право: 1) твердження зацікавленої особи про існування правовідношення між сторонами та порушення або оспорування суб'єктивного права зацікавленої особи; 2) особливий стан регулятивного правовідношення, який виникає внаслідок порушення чи оспорування права (охоронне правовідношення); 3) правопорушення, проблеми, внаслідок яких один із суб'єктів домагається від суду захисту своїх прав шляхом усунення порушення або приведення правовідношення у безспірний стан; 4) процесуальний спосіб захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; 5) юридичний склад, який містить три юридичних факти: а) порушення або оспорування суб'єктивних прав особи (суб'єкта захисту) іншою конкретною особою (порушником); б) пред'явлення суб'єктом захисту вимоги до порушника про певну поведінку; в) невиконання порушником вимоги суб'єкта захисту [5]. Аналіз змісту наведених вище теоретичних підходів щодо сутності спору про право свідчить, що в основу більшості з них покладено правопорушення. Лише деякі вчені визначають основою спору про право конкуруючі відносини або певний процесуальний порядок вирішення.

Зазначене свідчить про те, що і серед теоретиків права відсутня єдина думка відносно сутності категорії «спір про право». Однак наведена теоретична дискусія має практичний характер, оскільки той чи інший підхід впливає на встановлення процесуального порядку вирішення такого спору — на засадах інквізиційного чи змагального процесів, або має сенс зазначити про запровадження єдиних судових процедур. Про останнє можна вказати, спираючись, зокрема, на підхід, за яким під спором про право розуміється процесуальний спосіб захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів.

Виділені групи теоретичних підходів щодо сутності спору про право надають, як вбачається, підґрунтя визначити такими спорами будь-яке правовідношення, пов'язане із правовим конфліктом. Однак основу такого правового кон-

флікту становить саме правопорушення у широкому сенсі цієї категорії — як порушення права у публічно-правових відносинах.

Отже, спір про право у публічно-правових відносинах — особливий стан регулятивного публічного правовідношення, що виникає внаслідок порушення чи оспорювання суб'єктивного права чи права, наданого з метою виконання державних функцій, у таких відносинах.

За даними Управління організаційно-аналітичної роботи Вищого адміністративного суду України у 2005 р. було розглянуто 9850 адміністративних справ. Серед них найбільшу кількість становили справи, пов'язані з публічною службою (1314, або 13,3 %) та справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень (6844, або 69,5 %). У 2006 році загальна кількість розглянутих справ збільшилась і становила 125 540. Структура категорійності розглянутих справ вже зазнала змін. Пріоритет у кількості розглянутих справ залишився щодо спорів про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень (99 666, або 79 %). Друге місце за кількістю розглянутих справ посіли спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (12 080, або 10 %). Третє місце посіли спори з приводу публічної служби (8697, або 7 %). На четвертому місці — спори за зверненням суб'єкта владних повноважень (3567, або 3 %).

У 2009 р. окружними адміністративними та місцевими загальними судами України у порядку адміністративного судочинства було розглянуто 217 427 позовних заяв, серед яких по 84 % заяв було відкрито провадження, 11 % заяв було повернуто, а по 5 % — відмовлено у відкритті провадження. Результати розгляду справ такі: по 79 % справ було ухвалено постанову, по 12 % — позовні заяви було залишено без розгляду, по 7 % було закрито провадження у справі, а 2 % справ було передано до інших судів. Більшість справ (78,6 %) стосувалася спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його дій або бездіяльності, рішень (правових актів чи актів індивідуальної дії), спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень (12 %) та спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (5,1 %) [11]. Якщо проаналізувати результати касаційного перегляду судових справ Вищим адміністративним судом України у 2010 р., то більшість їх стосувалася саме спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень (10 460). Серед цієї категорії спорів більша частка рішень стосувалася справ щодо оскарження актів центральних органів виконавчої влади та їхніх органів на місцях (4620 рішень). Стосовно касаційного перегляду справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (1794 рішень) більшість рішень стосувалася справ щодо призначення та перерахунку виплат (1477 рішень) [12].

Отже, серед спорів про право найбільшу кількість розглянутих справ становили 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 (п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України). Слід

зазначити, що у чинному законодавстві залишено поза увагою питання щодо визначення поняття нормативно-правового акта чи акта індивідуальної дії. Зміст відповідних термінів розкривається у теоретичних положеннях науки адміністративного права відносно актів управління. Разом з тим сутність категорій «нормативно-правовий акт», «правовий акт індивідуальної дії» може виходити і за межі категорії «акт управління».

Певною мірою, Вищий адміністративний суд України надає роз'яснення щодо належності окремих актів, які приймають уповноважені державні органи, до актів індивідуальної дії. Так, у постанові пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 р. «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» визначено, що до правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, які прийняті суб'єктами владних повноважень (крім суду), та рішення державних виконавців чи/або інших посадових осіб органів державної виконавчої служби під час здійснення ними виконавчого провадження [7].

Однак правова позиція Вищого адміністративного суду України може бути сприйнята правозастосувачем для вирішення конкретної справи адміністративної юрисдикції. Узагальнений підхід потребує доктринального опрацювання, а тому необхідний подальший аналіз сутності і змісту термінів «нормативно-правовий акт», «акт індивідуальної дії».

У теорії адміністративного права вченими визначається сутність загального терміну «юридичний акт управління» Таким вважається підзаконне офіційне рішення, прийняте органом виконавчої влади або його посадовою особою в межах їх компетенції в односторонньо-владному порядку з дотриманням належної процедури і встановленої форми, яке викликає юридичні наслідки. Юридичним актом управління вважають і вольову, владну дію органу управління, що здійснюється у встановленій законом правовій формі [1, 447]. Юридичний акт управління відрізняють від законів, судових актів, актів прокурорського нагляду. Нормативними актами управління називають такі акти управління, що не тільки містять, а й безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки. Це — акти-регулятори, які регламентують суспільні відносини у певних сферах, є безпосереднім механізмом реалізації законів. Індивідуальні акти видаються для вирішення можливостями норм адміністративного права конкретних управлінських справ та ситуацій [1, 450–451].

Наведений вище підхід щодо визначення сутності нормативних та індивідуальних актів управління може бути сприйнятий як одна з існуючих наукових думок. Застереження викликає, насамперед, застосування недостатньо повно визначеної у теорії права та теорії адміністративного права термінології — зокрема, «механізм реалізації законів», «можливості норм адміністративного права».

Звернення до науково-практичного коментарю Кодексу адміністративного судочинства України, підготовленого за загальною редакцією Р. О. Куйбіди

у 2008 р., у частині, яка стосується коментування змісту термінів «нормативно-правові акти», «правові акти індивідуальної дії», також не дозволяє чітко відповісти на питання про те, які саме акти є нормативними, а які — індивідуальною дією. Автори зазначеного коментаря посилаються на положення доктрини конституційного судочинства, викладені у правових позиціях Конституційного Суду України, що містяться у таких рішеннях єдиного органу конституційної юрисдикції, як Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України; Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. ст. 55, 64, 124 Конституції України; Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 р. № 2-зп у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підп. 2 п. 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України [4, 130–132].

Цінними із зазначених рішень єдиного органу конституційної юрисдикції у контексті предмета дослідження є, насамперед, положення про те, що відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист (резолютивна частина Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9-зп [8]), а також положення про те, що подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду (резолютивна частина Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. № 6-зп [9]).

Власне питання про правову природу ненормативних правових актів індивідуальної дії було зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 23 червня 1997 р. № 2-зп у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підп. 2 п. 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України [10]. Так, вказано, що «за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію».

У зазначеному вище науково-практичному коментарі до КАС України нормативно-правові акти визначені як рішення, дію яких поширено на невизначене або визначене загальними ознаками коло осіб і які призначені для неодноразового застосування щодо цього кола осіб. Правові акти індивідуальної дії — рішення, які є актом одноразового застосування норм права і дію яких поширено на конкретних осіб або які стосуються конкретної ситуації [4, 132].

Слід зауважити, що наведені визначення термінів «нормативно-правові акти», «правові акти індивідуальної дії» викликають критичні застереження. Насамперед, ці застереження стосуються використання широкого підходу до

розкриття змісту цих термінів. Як наслідок — можливе сприйняття нормативно-правового акта і як акта законодавства, тобто власне закону, кодексу тощо, а правового акта індивідуальної дії — як, зокрема, постанови Верховної Ради України щодо конкретної ситуації (наприклад, постанова щодо створення тимчасової слідчої комісії), що не відповідає завданням адміністративного судочинства, визначеним ч. 1 ст. 2 КАС України.

Наслідком такого широкого підходу авторів науково-практичного коментаря до КАС України щодо визначення змісту термінів «нормативно-правовий акт», «правовий акт індивідуальної дії» стає також висновок про можливість оскарження до адміністративного суду бездіяльності суду. Таке положення викладене у ч. 10 тексті коментованої ст. 17 КАС України [4, 132–133]. Однак зазначена теза може бути сприйнята неоднозначно. Про це, зокрема, свідчить і наведена авторами коментаря позиція Верховного Суду, який зазначив, що «законність процесуальних актів і дій (бездіяльності) суду, вчинених при розгляді конкретної справи, не може перевірятися за межами передбаченого законом процесуального контролю. Намагання зробити це в конкретній справі шляхом подання окремого позову проти суду чи судді є протиправним втручанням у здійснення правосуддя і посяганням на процесуальну незалежність» [4, 134]. У постанові пленуму Верховного Суду України від 12 червня 2009 р. № 6 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів» ще раз вказано на те, що «суди та судді при розгляді ними цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ». Слід також нагадати і про норму ст. 2 КАС України щодо завдання адміністративного судочинства, якою не передбачено оскарження дій суду. Адже дії суду щодо відправлення правосуддя не стосуються виконання управлінських функцій. Останні ж і є предметом оскарження в адміністративних судах.

При вирішенні питання щодо визначення змісту нормативно-правового акта чи правового акта індивідуальної дії, які можуть бути оскаржені до адміністративного суду, слід звернути увагу, насамперед, на те, що не усі акти підлягають оскарженню, а ті, які прийняті суб'єктом владних повноважень.

У листі Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. № 3.2.-2005 «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами» зазначено, що необхідною та єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, при цьому ці функції повинні здійснюватись суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір.

Законодавча невизначеність змісту загального терміну «нормативно-правовий акт», тобто того, який стосується не лише тих актів, які можуть бути

оскаржені в адміністративному суді, визначила неодноразову спробу прийняти закон «Про нормативно-правові акти», відповідні проекти були зареєстровані у Верховній Раді України починаючи з 2001 р. — проект закону № 0923, у 2007 р. — законопроект під № 2577, а у 2008 р. — два законопроекти — № 1343, 1343-1. Зокрема, у проекті закону № 1343 було надано таке визначення: «Нормативно-правовий акт — офіційний правовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом у визначеній формі і за встановленою процедурою, який регулює суспільні відносини і містить норми права».

Спираючись на правову позицію Верховного Суду України щодо роз'яснення змісту терміна «суб'єкт владних повноважень», можна зазначити, що нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії, які таким суб'єктом приймаються, мають стосуватись виконання ними владних управлінських функцій. Серед інших ознак нормативно-правових актів, які можуть бути предметом оскарження в адміністративних судах, слід відзначити і існуючу вимогу чинного законодавства щодо реєстрації в органах юстиції. Так, відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [6] встановлено, що з 1 січня 1993 року нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації. Вони набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності.

Отже, ознаками нормативно-правового акта, який може бути оскаржений в адміністративному суді, визначені такі:

- офіційний характер, тобто приймається на виконання норм закону чи іншого акта вищої юридичної сили;
- приймається суб'єктом владних повноважень у межах компетенції, яка стосується виконання владних управлінських функцій;
- приймається із дотриманням процедур прийняття, що передбачає, зокрема, реєстрацію в органах юстиції за наявності підстав;
- відсутня єдина для усіх актів письмова форма та зміст. Форма та зміст акта залежить від питання, на вирішення якого спрямована дія акта;
- форма та зміст нормативно-правового акта знаходяться у безпосередній залежності [3, 84].

Стосовно правових актів індивідуальної дії, слід зазначити таке. В теорії адміністративного права визначено, що індивідуальні акти управління стосуються конкретних осіб, їх прав та обов'язків [2, 283].

Основною ознакою правового акта індивідуальної дії, який може бути предметом оскарження в адміністративному суді, тобто ознакою, яка дозволяє відрізнити цей акт від інших нормативно-правових актів, є ознака поширення дії на вирішення конкретного питання або цей акт стосується конкретної особи (фізичної чи юридичної).

Таким чином, можна запропонувати такі визначення термінів «нормативно-правовий акт», «правовий акт індивідуальної дії». Нормативно-правовий акт — акт, прийнятий суб'єктом владних повноважень на виконання покладених на нього чинним законодавством владних управлінських функцій, дія якого поширена на невизначене коло осіб, чинність якого може бути втрачена внаслідок прийняття іншого нормативно-правового акта, рівного за юридичною силою чи внаслідок закінчення терміну дії, зазначеного у самому нормативному акті. Павовий акт індивідуальної дії — акт, прийнятий суб'єктом владних повноважень у межах визначеної законодавством компетенції щодо здійснення владних управлінських функцій, дія якого поширюється на вирішення конкретного питання або стосується конкретної особи (фізичної чи юридичної). Ці терміни доцільно закріпити у ст. 3 КАС України окремими пунктами 16 і 17.

### Література

1. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. — К. : Правова єдність, 2008. — 536 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 592 с.
3. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. В. Вовк. — О., 2009. — 204 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К. : Юстініан, 2009. — 976 с.
5. Ненашев М. М. К дискуссии о сущности спора о праве [Электронный ресурс] / М. М. Ненашев. — Режим доступа : <http://www.yurclub.ru/docs/theory/article11.html> 90.
6. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовт. 1992 р. № 493/92 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=493%2F92> (109).
7. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постановою пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 берез. 2008 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 2. — С. 117.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України : рішення Конституційного Суду від 25 груд. 1997 р. № 9-зп // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — С. 169.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України : рішення Конституційного Суду від 25 листоп. 1997 р. № 6-зп // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — С. 100. — Ст. 1377.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України : рішення Конституційного Суду від 23 черв. 1997 р. № 2-зп // Офіційний вісник України. — 1997. — № 27. — С. 155.
11. Узагальнення судової практики за 2009 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html).
12. Узагальнення судової практики за 2010 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html).

### Анотація

*Кивалов С. В.* Правове регулювання оскарження рішень суб'єктів владних повноважень в адміністративних судах. — Стаття.

Досліджено особливості спорів про право, що виникають між приватними особами і суб'єктами владних повноважень та підлягають розгляду і вирішенню в адміністративних судах. Охарактеризовано рішення суб'єктів владних повноважень як предмет адміністративного судочинства, серед яких виокремлюються нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії, систематизовано їхні ознаки. Визначено шляхи удосконалення процесуальної форми розгляду і вирішення справ щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень в адміністративних судах.

*Ключові слова:* адміністративне судочинство, спір про право, предмет адміністративного судочинства, рішення суб'єктів владних повноважень, нормативно-правові акти, правові акти індивідуальної дії.

### Аннотация

*Кивалов С. В.* Правовое регулирование обжалования решений субъектов властных полномочий в административных судах. — Статья.

Исследованы особенности споров о праве, возникающие между частными лицами и субъектами властных полномочий, которые подлежат рассмотрению и разрешению в административных судах. Охарактеризованы решения субъектов властных полномочий как предмет административного судопроизводства, среди которых выделяются нормативно-правовые акты и правовые акты индивидуального действия, систематизированы их признаки. Определены пути совершенствования процессуальной формы рассмотрения и разрешения дел об обжаловании решений субъектов властных полномочий в административных судах.

*Ключевые слова:* административное судопроизводство, спор о праве, предмет административного судопроизводства, решения субъектов властных полномочий, нормативно-правовые акты, правовые акты индивидуального действия.

### Summary

*Kivalov S.* Legal Regulation of appeal against decisions of subjects of power in administrative courts. — Article.

The features of disputes about the law that arise between individuals and subjects of power and to be considered and resolved in administrative courts. Characterizes the decision of government agencies as a subject of administrative proceedings, including regulations and acts of individual action, systemized their attributes. The ways to improve procedural forms of consideration and resolution of the cases against decisions of government agencies in administrative courts.

*Keywords:* administrative law, the dispute about the law, the subject of administrative proceedings, the decision of government agencies, regulations, acts of individual action.

УДК 347.73

*Н. К. Шаптала*

## ПОДАТКОВИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ-ПРИНЦИПІВ ТА НОРМОТВОРЧИХ ПРОЦЕДУР

Аналізуючи значення конституційного регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин, треба замислитись над зауваженням С. А. Авакьяна. Він звертає увагу на те, що, створюючи умови для розвитку окремих видів суспільних відносин, конституційне право в якості їх фону може закріплювати

© Н. К. Шаптала, 2011