

## Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Сімейний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. на 15 липня 2017 року: (відповідає офіц. текстові). – К. : Алерта, 2017. – 78 с.
4. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII // Відомості Верховної Ради України. –1991. –№ 21. – Ст. 252 (з наступними змінами та доповненнями).
5. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2-3. – Ст. 36 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385(з наступними змінами та доповненнями).
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190(з наступними змінами та доповненнями).
8. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

Стаття надійшла до редакції 31.10.2017

## УДК 342.9

**Окопник Олена Миколаївна**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри галузевого права*

*Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка*

## ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ВИНИКНЕННЯ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена встановленню історичних фактів виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, проаналізовано підстави виникнення кодексу адміністративного судочинства України. У дослідженні проаналізовано законодавство із цього питання та наукова література, що дозволило визначити генезис та сутність права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади.

*Ключові слова: адміністративне судочинство, органи виконавчої влади, публічно-правовий спір, захист права, правосуддя.*

### **Okopnik E. N. HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE RIGHT OF APPEALS FOR DECISIONS, ACTIONS OR INACTIVITIES OF AUTHORITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY**

The article is devoted to the establishment of historical facts of the right to appeal decisions, actions or inactivity of executive bodies, and the reasons for the emergence of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine have been analyzed. The study analyzed the legislation on this subject and scientific literature, which allowed to determine the genesis and essence of the right to appeal decisions, actions or inactivity of executive authorities.

It has been determined that the right to appeal is one of the means of protecting other subjective rights, but at the same time it has an independent value and also needs protection. The right to appeal to a competent authority of a state or officials in the event of unreasonable obstacles to the exercise of the right to appeal, restrict or deprive the said right is secured by law. It is also emphasized that legal science is in a position that the right to appeal is an absolute, unlimited and inalienable right of a person. In the theory of law, it belongs to the system of negative rights, which are the basis of individual freedom and give the individual the right to protect against any encroachment, including from the state, in the exercise of civil and political rights.

*Key words: administrative justice, executive bodies, public legal disputes, protection of law, justice.*

**Постановка проблеми.** Питання запровадження адміністративного судочинства не є новим явищем. З огляду на це, досить актуальним є звернення до історичного екскурсу щодо виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади.

Виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, безпосередньо пов'язане з виникненням адміністративної юстиції, тобто із створенням адміністративних

судів або квазісудових органів, до яких стало можливим оскаржити рішення органів державної влади. Розглядаючи історичний аспект виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, необхідно звернутися до становлення адміністративної юстиції, зазначити такі основні його етапи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам становлення та розвитку адміністративної юстиції приділялася значна увага вчених-юристів, із загальної теорії держави і права, зокрема С.С. Алексєєва, Д.А. Керімова, А.М. Колодія, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун. Також розглядали вказану проблему вітчизняні фахівці з адміністративного права: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко та інші., а також зарубіжні науковці: В.Г. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.О. Тихоміров та інші. Їх теоретичні здобутки дослідження адміністративної юстиції дозволяють більш детально з'ясувати необхідність адміністративних судів в Україні.

**Формування цілей статті.** Мета статті полягає у дослідженні історичних фактів виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення та глибоке розуміння суті будь-якого явища неможливе без дослідження процесу його історичного розвитку. Сформована одним із класиків літератури М. Г. Чернишевським думка про те, що «без історії предмета немає теорії предмета... тому що немає поняття про предмет, його значення та межі» [22, с. 265-266], є актуальною і для юридичної науки.

У діалектичному розумінні право на оскарження неможливо розглядати абстраговано від інших прав людини, а отже і права взагалі. Філософська основа обґрунтування права особи оскаржувати рішення чи дії державної влади була закладена, ще в Стародавній Греції. Так, Сократ, висунув тезу про те, що кожна особа повинна ненасильницькими та правомірними засобами запобігати несправедливим рішенням органів полісу та посадових осіб [23, с. 24]. У Стародавній Греції був зроблений значний крок (порівняно з попередніми державними формаціями) в удосконаленні розуміння природи права та прав людини. Греки першими почали теоретичну розробку поняття рівності індивідів у суспільстві [14, с. 28]. З'явилися нові погляди на взаємовідносини громадянина і держави, що повинні будуватися на основі закону (Піфагор, Геракліт, Сократ) [14, с. 28-30].

Крім того, у Греції, з'являються спеціальні інституції на які покладаються обов'язки розглядати та виносити рішення по скаргам громадян. У праці «Політика» Аристотель відмічає, що для цього вводилися посади фесмофетів і архонтів. Вони розглядали скарги з державних (публічних) і приватних питань. До відома фесмофетів належали питання що стосувалися усунення посадових осіб, скарги на хабарництво державних службовців, незаконне присвоєння громадянських прав, скарги на проекти юридичних актів, що суперечили діючим законам та ін. Архонти на практиці частіше розглядали справи приватного характеру: про визнання громадянина недієздатним, скарги на погане поводження з батьками, спадкоємцями, хоча і мали повноваження розглядати справи за скаргами, що носили публічний характер [1, с. 66-69].

Таким чином, можна говорити про формування у Стародавній Греції перших демократичних засад функціонування інституту адміністративного оскарження: створення механізму реалізації права особи на оскарження, формування ідеологічної основи рівних взаємовідносин індивіда та держави, окреслення кола осіб, що наділені повноваженнями розглядати скарги громадян та їх компетенцію, а також, певним чином, визначення сфери питань, що підглядали оскарженню.

Подальшого розвитку даний інститут набув у Стародавньому Римі. Важливим здобутком римських юристів був поділ права на публічне і приватне. У галузі публічного права розроблялися правові положення, що стосувалися повноважень державних органів (магістратур) і посадових осіб, поняття влади (*imperium*), громадянства, та низка інших інститутів державного права [6, с. 90]. Приватне право визначало суб'єктивні права громадянина, які він здійснював сам без допомоги держави [11, с. 50].

Разом із тим, публічне право надавало громадянину можливість вимагати від державних органів допомоги для захисту своїх інтересів та прав, а також оскаржувати повільні чи протизаконні дії посадових осіб [11, с. 50].

Для захисту прав громадян, порушених у тому числі і діями державних органів у Стародавньому Римі були введені посади народних трибунів [4, с. 41]. Трибуни (їх обирали два) та їх помічники (два еділи) були недоторканими особами. Повноваження трибунів були досить широкі. Вони мали право зупиняти рішення магістратів (службові особи республіки, у руках яких зосереджувалася військова та адміністративна влада) і навіть сенату, тобто користувалися правом *veto* [7, с. 42].

Створення у системі публічного права інститутів захисту прав громадян, показало, що між ними та державою, можливі як гармонійні так і конфліктні відносини, а також намагання держави обмежити зловживання з боку органів державної влади та посадових осіб. Таким чином, інститут оскарження починає розглядатися не тільки, як засіб захисту інших суб'єктивних прав особи, але і як засіб контролю за діяльністю органів державної влади.

Новий світогляд, нове розуміння людини виникають в епоху Відродження і Просвітництва (XVI–XVIII). У цей період зароджується дух європейського гуманізму, робиться акцент на людську індивідуальність, на індивідуалістичне утвердження особистості [17, с. 46]. Нова теорія прав людини була розроблена у працях Г. Гроція, Б. Спінози, Д. Лока, Ш. Монтеск'є, Т. Джеферсона, Ж.-Ж. Руссо, Е. Канта та інших мислителів. У своїх працях, критикуючи феодальний устрій, вони обґрунтовували нові концепції прав і свобод людини, вказуючи на необхідність забезпечення верховенства права у відносинах між індивідом та державою. Наприклад, Д. Лок у праці «Два трактати про врядування» висловив думку, що «...коли той, хто стоїть при владі, перевищує надані йому законом повноваження й використовує силу, яка є в його розпорядженні, щоб вчинити по відношенню до підданого таке, чого закон не дозволяє, то він при цьому перестає бути посадовою особою, і, оскільки він діє без законних підстав, йому можна чинити опір, як і будь якій іншій людині, яка, застосовуючи силу, посягає на права громадян» [12, с. 237]. Ідеї, висловлені у працях зазначених мислителів, сприяли формуванню нового юридичного світогляду, ідеологічній підготовці буржуазних революцій та юридичному закріпленню їх результатів.

Сформована у працях вказаних мислителів ліберальна доктрина невід'ємних природних прав і свобод людини знайшла своє відображення у ряді правових актів – Біллі про права (1689 р.), Конституції США (1787 р.), Конституції Франції (1791 р.), Декларації прав людини та громадянина (1793 р.) та інші. Вказані документи, фактично, закріплювали право на оскарження як складову права на подання клопотань та петицій, і розглядали його як одне з абсолютних і невід'ємних прав людини. У ст. 5 Біллі про права зазначалося, що «...звертатися з клопотаннями до короля є правом підданих, і будь-яке затримання та переслідування за такі клопотання є незаконним» [21, с. 33].

Право на подання петицій не було чітко окреслено у французькій Декларації прав 1789 року. На думку відомого конституціоналіста Л. Дюґи, це зумовлювалося тим, що розробники Декларації «ймовірно, вважали, що у цьому відсутня необхідність, оскільки це право є необхідним наслідком індивідуальної свободи і свободи думки» [3, с. 824]. Однак, вже через два роки, Конституція Франції (1791 р.) зафіксувала, що «Конституція забезпечує в якості природних прав ... свободу звертатися до встановлених органів з петиціями, що підписані окремими громадянами» [21, с.214]. У Декларації 1793 року (ст. 32) відмічалося, що «право на подання петицій представникам суспільної влади ні в якому разі не може бути заборонене, зупинене чи обмежене». Право на звернення до уряду з петиціями про зупинення зловживань – гарантувала одна з перших десяти поправок до Конституції США.

У XIX столітті в Росії у літературі висловлюються критичні оцінки ролі права на оскарження у забезпеченні законності діяльності адміністративних органів. І. Т. Тарасов у роботі «Краткий очерк науки административного права» (1888 р.) зазначає: «У нашому законодавстві з давнього часу виявилось намагання усіма засобами розширити право громадян на подання скарги по начальству та полегшити їм користування цим правом. Але, судячи з досвіду, немає підстав відноситися до цього права, як до досить надійної гарантії проти зловживання посадових осіб... Тим більше, що незалежно від природних, існуючих поза законодавством труднощів у використанні права на подання скарг, розгляд скарг, винесення по ним рішень, оскарження таких рішень не забезпеченні будь-якими процесуальними формами і у законодавстві немає точних і визначених вказівок на наслідки подання скарг, як для особи, що скаржиться, так і для оскарженого» [20, с. 330].

Слід погодитися з І. Т. Тарасовим, що у той період не було розроблено ефективних процесуальних гарантій функціонування інституту адміністративного оскарження. Цей об'єктивний факт не дозволяв у повній мірі використати потенціал даного правового інституту, та права на оскарження, зокрема. Але разом із тим, як зауважив Б.А. Кістяківський: «Органи державної влади пов'язані законом тільки у тому випадку, коли їм протистоять громадяни, що наділенні суб'єктивними публічними правами. Тільки маючи справу з уповноваженими особами, що можуть пред'являти правові вимоги до держави, державна влада стає вимушеною незмінно виконувати закони» [8, с. 329]. Крім того, сам І. Т. Тарасов у вказаній праці серед засобів забезпечення законності у сфері державного управління називає «право на скаргу, що належить приватним особам та громадським установам, якщо розпорядження адміністрації порушують їх права та законні інтереси» [20, с. 180].

У процесі подальшого теоретичного осмислення права особи на оскарження, ряд авторів, намагаються дати поняття та виділити найсуттєвіші ознаки цього права. Так, Л. Дюґи розглядав право на петицію, як право індивіда «звертатися до суспільних органів з письмовими заявами, у яких він висловлює свої думки, прохання чи скарги», а також відмічав ряд ознак права на оскарження: кожний громадянин має право не бути жертвою свавільного рішення з боку посадових осіб і має право оскаржити їх незаконні дії; з юридичної точки зору право на оскарження є логічним і необхідним доповненням інших матеріальних суб'єктивних прав громадян; право на оскарження є однією з форм свободи думки. Кожен вправі висловлювати свої думки, повідомляти їх широкому загалу, у тому числі представникам влади; право на оскарження включає гарантію того, що особа, яка подає скаргу не буде переслідуватися [3].

І хоча даний перелік є далеко не повним, все ж він відображає ті здобутки юридичної думки, стосовно функціонування даного права, які вдалося закріпити у період буржуазних революцій. Тобто, а) закріплення права на оскарження у якості суб'єктивного юридичного права на конституційному рівні; б) визнання його правом «захисту» інших суб'єктивних прав; в) забезпечення особи, що подає скаргу гарантіями захисту та охорони [2].

У період формування Радянської держави гостро постало питання про підвищення ефективності роботи та забезпечення законності у діяльності новостворених органів державного управління. Одними із засобів, що могли вирішити вказані завдання, розглядалися скарги громадян. Тому, на VI Надзвичайному Всеросійському з'їзді Рад у 1918 році була прийнята постанова «Про точне виконання законів», якою кожному громадянину була надана можливість оскаржити дії будь-якої посадової особи. Цей акт поклав початок закріпленню права на оскарження у Радянській Росії. В Україні, одна із перших спроб закріпити на конституційному рівні право оскаржувати у адміністративному порядку рішення державних органів була зроблена у проекті Основного державного закону УНР (1920 р) [19, с. 101]. Однак, даний проект так і не був втілений у життя.

У 1927 році в Українській Радянській Соціалістичній Республіці був прийнятий Адміністративний кодекс [5]. Завдання Адміністративного кодексу вбачалося у забезпеченні революційної законності в адміністративній сфері та систематизації правил, які регулюють відповідно до основних принципів радянського ладу діяльність адміністративних органів та інших органів влади у цій галузі. Законодавче врегулювання порядку оскарження дій адміністративних органів розглядалося Адміністративним Кодексом як одна із гарантій забезпечення прав громадян і режиму законності у діяльності державних органів.

Після втрати чинності Адміністративним кодексом УРСР, необхідність регулювання відносин, що виникали у процесі адміністративного оскарження зумовлює прийняття Президією Верховної Ради СРСР у 1968 році Указу «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». У 1980 році цей акт був прийнятий у новій редакції та діяв в Україні зі змінами та доповненнями до прийняття у 1996 році Закону «Про звернення громадян» [16].

У якості конституційного, право на оскарження в СРСР вперше було зафіксовано в Конституції 1977 року. Дана норма являла собою трансформацію і конкретизацію ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 1966 року, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р., де зафіксовано: «Кожна держава, що бере участь у цьому Пакті зобов'язується: а) забезпечити будь-якій особі, чії права і свободи, що визнаються у даному Пакті, порушені, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинено особами, які діяли в офіційній якості» [13].

Конституція України (1996 р.) закріпила право на оскарження, як складову частину права на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів [10].

Європейський поступ України обумовив прийняття в державі низки нормативно-правових актів, які б мали наблизити українське суспільство та правову систему України до державно-правових стандартів сучасних, високорозвинених держав Європи. Одним із таких нормативно-правових актів є Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року, прийняття якого – надзвичайно важлива соціальна, правова, державно-політична подія у житті українського суспільства. Значення вказаного кодифікованого закону пояснюється тим, що фізичні та юридичні особи отримали можливість захистити свої права, свободи та законні інтереси у сфері публічно-правових відносин від порушень, вчинюваних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також отримали право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних органів [9].

**Висновки.** Отже, право на оскарження виступає одним із засобів захисту інших суб'єктивних прав, воно разом з тим має самостійну цінність і також потребує захисту. До гарантій захисту права особи на оскарження належить законодавчо забезпечена можливість звернення особи за захистом права до компетентних органів держави чи посадових осіб у випадку необґрунтованого створення перешкод у реалізації права на оскарження, обмеження чи позбавлення вказаного права.

Юридична наука стоїть на позиції, що право на оскарження є абсолютним, необмеженим і невідчужуваним правом людини [18, с. 191-192]. У теорії права воно належить до системи негативних прав, які є основою індивідуальної свободи і надають право індивіду на захист від будь-якого посягання, у тому числі і з боку держави, при здійсненні громадянських та політичних прав [15, с. 225].

#### Список використаних джерел:

1. Аристотель. Афинская полития // Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. – М. : Юристь, 1996. – С. 66–69.
2. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Грибок Ігор Олегович. – Київ – 2006. – 220 с.



3. Дюги Л. Конституционное право / Л. Дюги. – М. : Изд-во Д. Сытина, 1908. – 957 с.
4. Жоль К. Философия и социология права : учеб. пособие / К. Жоль. – К. : Юринком Интер, 2000. – 480 с.
5. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 63–65. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://uk.wikisource.org/wiki/Файл:Збірник\\_узаконень\\_та\\_розпоряджень\\_робітничо-селянського\\_уряду\\_України\\_за\\_1927\\_рік\\_Відділ\\_2\\_Ч\\_1-24.pdf](https://uk.wikisource.org/wiki/Файл:Збірник_узаконень_та_розпоряджень_робітничо-селянського_уряду_України_за_1927_рік_Відділ_2_Ч_1-24.pdf)
6. История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсисянца. – М. : Юрид. лит., 1983. – 720 с.
7. Катрич В. М. Держава і право Стародавнього Рима / В. М. Катрич. – К., 1974. – С. 42.
8. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский ; сост. примеч., указ. В. В. Сапова. – СПб. : РХГИ, 1999. – 800 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства: наук.-практ. коментар. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Істина. – 823 с.
10. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Кучерена А. Г. Административная юстиция / А. Г. Кучерена // Юристь. – 1998. – № 9. – С. 50.
12. Лок Джон. Два трактати про врядування / Джон Лок : [пер. с англ.] : под общ. рук. О. Терех, Р. Димерець. – Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 265 с.
13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
14. Політологія / За ред. О.І. Семків. – Львів: Світ, 1994 – 592 с.
15. Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. – М. : Норма Инфа-М, 2011. – 560 с.
16. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
17. Сілаєва Т.О. Філософія : курс лекцій / Т. О. Сілаєва. – Тернопіль: СМП «Астон», 2000. – 160 с.
18. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 704 с.
19. Слісаренко А.Г. Історія Української Конституції / А. Г. Слісаренко, М. В. Томенко. – К., 1993. – 187 с.
20. Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1 : конспект лекций / И. Т. Тарасов. – Ярославль : Типо-литография А. Г. Фалька, 1888. – 386 с.
21. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : В двух томах / Сост. К. И. Батыр, Е. В. Поликарпова, С. Ю. Седаков и др. ; Под ред. К. И. Батыра и Т. П. Филипова. – М. : Юрист, 1996. – Т. 1. – 392 с. ; Т. 2. – 1996. – 520 с.
22. Чернишевский Н. Г. Полное собрание сочинений – М. : Гослитиздат, 1949. – Т. 2. – С. 265–266. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ngchernyshevsky.ru/texts/books/15-2/1854-Criticism/Aristotle/4333-text/>
23. Шульженко Ф. П. Історія політичних і правових вчень : підручник / Ф. П. Шульженко, Т. Г. Андрусак. – К. : Юринком Интер, 1999. – 301 с.

Стаття надійшла до редакції 27.10.2017

**УДК: 341.4:343.352**

***Шепетько Сергій Анатолійович***

*кандидат юридичних наук,  
перший заступник Керівника МНДЦ  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при Раді національної безпеки і оборони України,*

***Прокопченко Світлана Іванівна***

*провідний експерт відділу МНДЦ  
з проблем боротьби з організованою злочинністю  
при Раді національної безпеки і оборони України,*

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті проаналізовано окремі законодавчі акти, якими врегульовано механізм запобігання та протидії корупції в таких країнах як Великобританія, Франція, Фінляндія, Данія, Грузія та Молдова. Визначені

**Випуск 2. Спецвипуск. 2017**