

УДК 342.92:342.9.03

Д. Лученко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень

Однією з нагальних проблем функціонування апарату публічної влади в Україні є забезпечення принципу законності у його діяльності. Важливим елементом цього принципу є реальне гарантування для громадян можливості оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень<sup>1</sup>. На наше переконання, питанням адміністративно-правового оскарження у науці не приділено достатньої уваги. Існуючі праці присвячені переважно або адміністративно-процесуальним аспектам оскарження певних актів<sup>2</sup>, або процедурним моментам оскарження у конкретних сферах правового регулювання (виборчі, митні, податкові та інші справи)<sup>3</sup>. Такий стан дослідження не може бути визнаний задовільним, що актуалізує подальші розвідки у цій сфері. Метою цієї статті є вивчення оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень як правової категорії, що включає напрацювання поняття адміністративно-правового оскарження, аналіз його особливостей, співвідношення з іншими правовими явищами тощо.

Відправним пунктом аналізу будь-якої правової категорії є визначення її поняття. Потрібно зазначити, що в літературі відсутні єдині підходи у вирішенні цього питання. Так, М. Костенніков, А. Куракін,

<sup>1</sup> Для зручності викладення матеріалу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень далі ми будемо називати адміністративно-правове оскарження.

<sup>2</sup> Див., напр.: Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук / Я. С. Рябченко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 190 с.

<sup>3</sup> Див., напр.: Актуальные проблемы административно-правового регулирования / под ред. Е. В. Горина, М. В. Костенникова, А. В. Куракина. – Т. 1. – М. : Маросейка, 2010. – С. 256–316; Альфер С. А. Обжалование нарушений избирательных прав : науч.-прав. и практ. пособие / С. А. Альфер, О. Н. Гулак, Г. П. Погоняйло. – Минск : Тесей, 2010. – 52 с.; Виконачва влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. – С. 202–216.

В. Сафронов, М. Звягін ототожнюють оскарження із суб'єктивним правом особи<sup>1</sup>. Аналогічну думку висловлюють С. Альфер, О. Гулак, Г. Погонийло<sup>2</sup>. В. Полухович використовує термін «оскарження в адміністративному порядку» для позначення процедури оскарження<sup>3</sup>.

Така неузгодженість підходів скоріше за все зумовлена не тільки недослідженістю даної категорії<sup>4</sup>, а й багатогранністю самого адміністративно-правового оскарження. На нашу думку, зазначена категорія може бути використана для позначення кількох правових явищ, які відображають різні боки розглядуваного феномену.

Перш за все під оскарженням слід розуміти охоронні адміністративно-правові відносини, що виникають між скаржником, суб'єктом владних повноважень і органом, компетентним розглядати скарги, з приводу скасування (визнання нечинним) рішення та (або) визнання незаконними дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Зазначеним відносинам притаманна низка ознак:

а) їх виникнення пов'язане із ухваленням суб'єктом владних повноважень протиправного рішення або вчинення незаконних дій чи бездіяльності;

б) ці відносини входять до предмета регулювання адміністративного права;

в) вони, по суті, виражають наявний між суб'єктами адміністративний спір, тобто юридичний конфлікт, що виникає в публічних управлінських правовідносинах, спричинений таким, що зачіпає публічні інтереси, порушенням (або невизнанням) прав і інтересів однієї сторони спору рішеннями, діями чи бездіяльністю іншої сторони — суб'єкта владних повноважень<sup>5</sup>;

г) юридичним фактом, на підставі якого ці відносини виникають, є подання уповноваженим суб'єктом (скаржником) в установленому

<sup>1</sup> Актуальные проблемы административно-правового регулирования. – С. 257. Подібний підхід був властивий і радянській науці адміністративного права (див.: Козлов Ю. М. Институт жалоб по советскому административному праву : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Козлов. – М., 1953. – 20 с.; Килясханов И. Ш. Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / И. Ш. Килясханов. – М., 1984. – 19 с.).

<sup>2</sup> Альфер С. А. Обжалование нарушений избирательных прав. – С. 4–5.

<sup>3</sup> Виконачва влада і адміністративне право. – С. 195.

<sup>4</sup> У цьому сенсі привертає увагу, що, оперуючи категорією адміністративно-правового оскарження, більшість дослідників тим не менше не вважають за потрібне здійснити її аналіз, визначити правову природу.

<sup>5</sup> Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки : монографія / Л. В. Бринцева. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 91.

законом порядку скарги щодо скасування (визнання нечинним) рішення та (або) визнання незаконними дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень<sup>1</sup>;

д) припиняються відносини оскарження ухваленням уповноваженим органом правозастосовного акта за наслідками розгляду скарги (рішення, постанови тощо). Причому цей акт не обов'язково містить рішення по суті питання, адже суб'єкт оскарження може, наприклад, відкликати свою скаргу або відмовитись від відповідного адміністративного позову;

е) наслідком виникнення відносин оскарження може бути притягнення суб'єкта владних повноважень до адміністративної або дисциплінарної відповідальності;

ж) як і будь-які правові відносини, відносини адміністративно-правового оскарження мають свій склад, що включає суб'єктів оскарження, об'єкт оскарження та юридичний зміст<sup>2</sup>.

Суб'єктами відносин оскарження є суб'єкти владних повноважень, чий рішення, дії або бездіяльність оскаржені, суб'єкти, уповноважені розглядати скарги, та суб'єкти-скаржники. Останні можуть бути поділені на дві великі групи: суб'єкти, що мають матеріальну зацікавленість в оскарженні актів, дій і бездіяльності органів публічної влади і їх посадових осіб (особи, права яких порушені), та суб'єкти, зацікавленість яких є юридичною (законні представники, прокуратура, інші органи контролю і нагляду тощо). З огляду на це особа, чий права, свободи або законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень, не завжди є суб'єктом відносин оскарження (наприклад, неповнолітня особа, яка не має необхідного обсягу дієздатності).

Особливістю суб'єктного складу відносин оскарження є також те, що ці відносини завжди повинні мати тричленний характер (скаржник, суб'єкт владних повноважень, чий рішення, дії, бездіяльність оскаржені, і орган, який розглядає скаргу). В іншому ж випадку, коли скаргу розглядає орган, який прийняв оскаржуване рішення або вчинив незаконну дію чи бездіяльність (або посадова особа такого органу), порушується відомий ще з римського права принцип «ніхто не може бути суддею у власній справі». Крім того, у такій ситуації неможливо забез-

<sup>1</sup> Потрібно розуміти, що, говорячи про скаргу, ми маємо на увазі суть подібного документа. За формою ж ці документи можуть відрізнятися. Наприклад, формою позасудового оскарження є протест прокурора (ст. 22 Закону України «Про прокуратуру»).

<sup>2</sup> Взятє за основу розуміння складу правових відносин викладене у: Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 336.

печити юридичну рівність сторін при розгляді скарги. З урахуванням цього законодавче врегулювання процедур оскарження не повинно передбачати позасудових процедур оскарження до органу (або керівника органу), дії, бездіяльність чи рішення якого оскаржені<sup>1</sup>.

Об'єктом відносин 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 в адміністративному порядку. Предметом оскарження виступає конкретне рішення, дія, бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Юридичний зміст відносин оскарження утворюють права і обов'язки суб'єктів цих відносин. Ці права і обов'язки кореспондують одне одному, що дозволяє забезпечити функціонування механізму оскарження. Наприклад, праву скаржника звернутися зі скаргю відповідно до обов'язок компетентного органу цю скаргу своєчасно розглянути; праву компетентного органу (наприклад, адміністративного суду) вимагати необхідних для розгляду скарги матеріалів кореспондує обов'язок інших суб'єктів ці матеріали надати тощо.

Відносини оскарження, набуваючи нормативного характеру, втілюються у сукупності норм права, що ці відносини врегульовують, тобто у відповідному інституті права. Це є другим аспектом розуміння адміністративно-правового оскарження. З урахуванням природи відносин, що унормовані даним інститутом, він є охоронюваним і у цьому сенсі є проявом дії охоронної функції права<sup>2</sup>. Указаний момент визначає цільове і функціональне навантаження адміністративно-правового оскарження.

<sup>1</sup> У цьому аспекті слід визнати правильною позицію законодавця, який у ст. 56 Податкового кодексу України передбачив, що рішення податкових органів оскаржуються у позасудовому порядку до вищих органів (наприклад, рішення районної ДПП може бути оскаржене до Державних податкових адміністрацій в АРК, областях, містах Києві та Севастополі). Попередній же акт, що діяв у цій сфері (Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платниками податків перед бюджетами і державними цільовими фондами»), передбачав, що першою ланкою оскарження є сам орган, який прийняв спірне рішення. Подібний механізм слід поширити і на інші види позасудового оскарження. Аналогічна позиція підтримується і вченими-конституціоналістами (див.: Конституція Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. – М. : Юрид. лит., 1994. – С. 196).

<sup>2</sup> Ковальський В. С. Охоронна функція права : монографія / В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 155.

По-перше, воно має своєю ціллю усунення порушень норм права, допущених суб'єктами владних повноважень і в цьому сенсі виступає гарантією підтримання законності і правопорядку. Причому дія інституту оскарження спрямована на дотримання суб'єктами владно-розпорядчої діяльності як обсягу своїх повноважень, так і процедури їх здійснення.

По-друге, метою оскарження є усунення наслідків порушення правових вимог із боку суб'єкта владних повноважень (скасування незаконного акта, визнання його нечинним, спонукання носія публічної влади до вчинення певних дій тощо).

І нарешті, по-третє, інститут оскарження є способом відновлення прав і законних інтересів осіб, що були порушені через діяльність суб'єктів владних повноважень.

Слід також зазначити, що інститут оскарження є зовнішньо оформленим, тобто закріпленим у законодавстві. Характерним для інституту оскарження є його закріпленість у низці різних нормативно-правових актів (Кодекс адміністративного судочинства України, Податковий кодекс України, Закон України «Про звернення громадян» тощо). У зв'язку з цим постає питання про співвідношення інституту оскарження як інституту права та інституту законодавства. Не заглиблюючись у це питання, зазначимо у порядку дискусії, що, на нашу думку, розмаїття нормативно-правових актів у сфері оскарження, їх різно-рідність свідчить, по-перше, про відсутність чітко сформованого законодавчого інституту оскарження, а по-друге, про необхідність нормативного впорядкування у цій сфері. Наприклад, по аналогії з наглядом у сфері господарської діяльності можна прийняти закон, який би унормовував основи процедури позасудового оскарження. Додамо до цього, що на розгляді парламенту вже перебував проект подібного акта — Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789), однак на сьогодні цей проект відкликано суб'єктом законодавчої ініціативи. Викладене вище, однак, не піддає сумніву існування оскарження саме як інституту права, оскільки, як справедливо зазначає О. А. Киримова, зовнішньо відокремлене закріплення правових інститутів у системі законодавства не є їх обов'язковою ознакою<sup>1</sup>.

Слід ураховувати, що розвиток інституту адміністративно-правового оскарження має спиратися на європейські стандарти. Передусім йдеться про рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № Rec (2001) 9 від 05.09.2001 р. «Про альтернативні методи врегулювання спорів між

<sup>1</sup> Киримова Е. А. Правовой институт: понятие и виды : учеб. пособие / Е. А. Киримова ; под ред. И. Н. Сенякина. – Саратов, 2000. – С. 41.

адміністративними органами і приватними особами», № R (84) 5 від 28.02.84 р. «Про принципи цивільного судочинства, спрямовані на удосконалення судової системи», практику Європейського суду з прав людини в частині забезпечення права людини на справедливий суд, доктрину європейського адміністративного права тощо.

Зазначимо, що сьогодні законодавче врегулювання інституту оскарження не завжди відповідає європейським стандартам. Крім уже згаданої відсутності єдиного регулювання процедури позасудового оскарження, можна побачити, що нерозвиненою залишається сама система позасудових засобів оскарження. Проблему становить і ускладненість процедур оскарження на підзаконному рівні. Це стосується, наприклад, норм Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затвердженого наказом ДПА України від 23.12.2010 р. № 1001. Це Положення не тільки встановлює додаткові вимоги при поданні скарг на рішення органів державної податкової служби порівняно з приписами Податкового кодексу України, а й надмірно обтяжує сам процес подання скарги, зобов'язуючи, наприклад, платника податків, який направив скаргу поштою, додавати опис відправлених матеріалів та повідомлення про вручення. У сфері судового оскарження вельми актуальним є питання боротьби зі зловживанням правом на оскарження та недобросовісною поведінкою сторони під час судового розгляду, а також зловживанням права на оскарження (принципи 2, 7 Рекомендації № R (84) 5 від 28.02.84 р.). Позитивно у цьому сенсі можна оцінити прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13.05.2010 р. № 2181-VI, яким внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства України стосовно підсудності окремих категорій справ, заборони окремих способів забезпечення адміністративних позовів тощо.

Адміністративно-правове оскарження можна також розуміти як суб'єктивне право особи. Вченими-адміністративістами у цьому контексті досить часто вживається вираз «право на скаргу»<sup>1</sup>. Вважаємо такий підхід не зовсім коректним. Використання цього терміна призводить до певної понятійної неузгодженості (оскарження може бути реалізоване не лише у формі скарги, а й подання, петиції, позову тощо), а найголовніше, фактично зводить право на оскарження виключно до права на

<sup>1</sup> Див., напр.: Ремнев В. И. Право жалобы в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Ремнев. – М., 1963. – 19 с.; Актуальные проблемы административно-правового регулирования. – С. 259.

звернення зі скаргою, тоді як оскарження обумовлює і право суб'єкта на розгляд скарги, і право на отримання рішення за скаргою, і право на відмову від скарги та ін. Некоректним і дуже розмитим у контексті розглядуваної теми також є вживаний у літературі вираз «право на захист права», що означає право особи звернутися до компетентного державного органу за примусовим захистом порушеного права<sup>1</sup>. У даному випадку, по-перше, ігнорується, що захист права відбуватиметься саме через процедуру адміністративно-правового оскарження, тобто відбувається термінологічне подвоєння, а по-друге, як вже зазначалося, захист права особи не обмежується лише зверненням за захистом.

Характеризуючи право на оскарження, слід ураховувати, що:

а) право на оскарження є складовою права на звернення і в цьому сенсі становить громадянське право людини, що є елементом її правового статусу<sup>2</sup>;

б) право на оскарження є конституційним правом, закріпленим у ст. 55 Конституції України, тобто входить до каталогу основних прав і свобод людини і громадянина у нашій державі;

в) це право виступає також юридичною гарантією прав людини. Необхідність реалізації цього права виникає лише тоді, коли порушені інші права особи. З огляду на це на демократичну державу покладений обов'язок забезпечити максимально можливу доступність процедур адміністративно-правового оскарження для фізичних і юридичних осіб (створення необхідної нормативно-правової бази та інститутів у державному апараті, проведення роз'яснювальної роботи серед громадян тощо)<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Гжевський В. К. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку: навч. посіб. / В. К. Гжевський, О. М. Буханевич, О. М. Федорчук. – К.: Атіка, 2010. – С. 21.

<sup>2</sup> На нашу думку, не має підстав погоджуватися з Ю. М. Алістратовим, який відносить право на звернення до політичних прав (див.: Алістратов Ю. Н. Право петицій в Российской Федерации / Ю. Н. Алістратов; отв. ред. Ю. А. Дмитриев. – М.: Манускрипт, 1997. – С. 35). Право на звернення, так само як і право на оскарження, не зумовлене характером зв'язку людини з державою і має бути гарантоване кожному. Аналогічна логіка, очевидно, втілена і у статтях 40, 55 Конституції України, в яких ці права гарантуються всім, а не лише громадянам України.

<sup>3</sup> Демократія як форма держави, зазначає відомий вітчизняний теоретик права М. В. Цвік, має три форми: наявність форм народовладдя (пряма, представницька демократія), діяльність державних органів на основі демократичних принципів, реалізація і гарантування прав людини і громадянина (див.: Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / відп. за вип. О. В. Петришин. – Х.: Право, 2010. – С. 187–191). Забезпечення права на оскарження є однією з важливих умов втілення в суспільній практиці третьої з перелічених форм.

г) здійснення права на оскарження може передувати зверненню особи за захистом своїх прав до міжнародних органів і установ, юрисдикція яких визнана Україною (наприклад, судове оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо воно не призвело до задоволення порушених прав, є необхідною передумовою для звернення до Європейського суду з прав людини);

д) це право є способом зворотного зв'язку між громадянами і державою. Процедури оскарження забезпечують суспільний контроль за державним апаратом, а також дозволяють останньому оперативно корегувати власну діяльність відповідно до соціальних запитів і потреб.

І нарешті, адміністративно-правове оскарження можна розуміти як адміністративний процес. Як відомо, адміністративний процес являє собою систему проваджень, що співвідносяться з ним, як категорії загального і конкретного. Адміністративно-правове оскарження з огляду на його цілі і функції належить до правоохоронних проваджень<sup>1</sup> і становить адміністративно-юрисдикційну діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо розгляду індивідуально-правових справ.

Адміністративно-правове оскарження як процес спирається на низку принципів. Серед них можна виділити як принципи, властиві усьому адміністративному процесу, так і спеціальні принципи провадження із розгляду скарг. До першої групи належать принципи верховенства права, справедливості, законності, об'єктивності, правової рівності, охорони інтересів особи і держави, гласності, диспозитивності, економічності та ін. Другу групу утворюють принципи необмежуваності права на оскарження, визначеності права на оскарження, переваги інтересів скажника, недопустимості зловживання правом на оскарження, обов'язковості встановлення механізмів позасудового оскарження, поєднання письмового й усного розгляду скарг та ін.

За специфікою засобів оскарження, суб'єктів останнього, підстав та порядку розгляду скарг провадження з розгляду скарг можна поділити на дві великі групи: судове і позасудове оскарження. У правовій державі судове оскарження має пріоритетне значення і не може бути обмежене жодними досудовими процедурами. Однак, як уже зазначалося, важливим є розвиток і позасудових процедур, без яких повно-

<sup>1</sup> Адміністративне право України / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – С. 211.



цінна реалізація права особи на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є неможливою.

Викладене вище дозволяє дійти таких висновків.

1. Категорія адміністративно-правового оскарження не може бути осмислена лише через одне з розумінь даного явища. Саме цим пояснюються наявні в літературі розбіжності у підходах до визначення поняття оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

2. Адміністративно-правове оскарження як правове явище слід розглядати як правові відносини, інститут права, суб'єктивне право та адміністративний процес. Дослідження зазначених аспектів дозволяє охопити як нормативний (суб'єктивне й об'єктивне право), так і динамічний (правові відносини і правозастосування) боки оскарження.

Необхідно також зазначити, що накреслені розуміння адміністративно-правового оскарження можуть бути використані як методологічна основа для його подальшого вивчення. Запропоновані підходи дозволяють не лише опрацювати окремі моменти правового регулювання інституту оскарження чи оцінити правозастосовну практику в даній сфері, а й створити цілісне бачення цього явища, що, на нашу думку, є нагальним завданням вітчизняної науки адміністративного права.

#### **Лученко Д. О правовой природе обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий**

В статье предлагается авторское видение категории обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий. Акцентируется внимание на невозможности редуцирования этого явления к одному из его аспектов. Излагаются аспекты понимания административно-правового обжалования, через исследование которых последнее может быть познано.

**Ключевые слова:** обжалование, субъект властных полномочий, правовые отношения, субъективное право, административный процесс.

#### **Luchenko D. About law nature of appeal of decisions, actions and inaction of the authoritative powers subjects**

In the article the author vision of category of the appeal of decisions, action or inaction of the authoritative powers subjects has been proposed. The special attention has been given to the impossibility of this phenomenon reducing to one of its aspect. The aspects of the administrative-legal appeal interpretation have been given ,with the help of their research the latter can be got to know.

**Keywords:** appeal, authoritative powers subjects, legal relations, equitable right, administrative procedure.