

---

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

## **Інститут оскарження в адміністративному праві: теоретична характеристика**

---

Можливість оскарження актів, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень становить невід'ємне право людини, що, з одного боку, є чинником забезпечення режиму законності у функціонуванні органів публічної влади, а з другого — гарантією реалізації громадянами своїх законних інтересів. Про значущість інституту оскарження свідчить, зокрема, стрімкий розвиток адміністративної юстиції в Україні, постійне збільшення кількості адміністративних справ, що розглядаються судами, активне використання суб'єктами права можливості позасудового оскарження (наприклад, апеляційного оскарження податкових повідомлень-рішень). Попри це належної наукової уваги оскарженню в адміністративно-правовій сфері не приділено, що актуалізує відповідні дослідження.

Аналізу практичних проблем функціонування інституту оскарження має передувати його теоретичний аналіз, що включає визначення ознак цього інституту, його структури та видової приналежності і є метою цієї статті. Методологічним підґрунтям у розгляді природи інституту оскарження є загальнотеоретичне вчення про інститут права, що, зокрема, представлено в роботах

С. С. Алексеєва, О. А. Киримової, Л. Б. Тиунової, О. І. Юшика, В. С. Якушева та ін. Важливими також є праці вчених-адміністративістів (В. В. Богуцького, М. В. Костеннікова, Ю. О. Тихомирова, О. І. Харитонової та ін.), присвячені питанням адміністративно-правових норм, системи адміністративно-го права, його інститутам, предмета регулювання тощо.

У теорії права інститут права визначається як уособлена група правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини конкретного виду<sup>1</sup>. Правовий інститут є первинною правовою спільністю, яка у свою чергу є елементом головного підрозділу системи права — галузі права<sup>2</sup>. З огляду на це як операційне визначення інституту оскарження можна запропонувати таке: інститут оскарження — це сукупність норм права, що регулюють підстави, процедуру та гарантії оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Ознаки, що виокремлюють інститут оскарження в адміністративно-правовій сфері, обумовлені його метою і функціональним навантаженням.

По-перше, інститут оскарження, як і будь-який елемент системи права, є об'єктивним утворенням, формування якого зумовлено характером суспільних відносин у сфері державного управління. Російський дослідник Л. Б. Тиунова слушно вказує, що системність чинних правових норм забезпечується перш за все системністю самих регульованих відносин<sup>3</sup>. Тому виокремлення інституту оскарження не має штучного, суб'єктивного характеру. Воно є наслідком існування і функціонування низки оскаржувальних процедур у сфері державного управління, що базуються на однакових принципах і виконують однакове функціональне призначення.

По-друге, цей інститут забезпечує самостійний регулятивний вплив на окрему ділянку суспільних відносин, що виникають у

<sup>1</sup> Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — С. 250

<sup>2</sup> Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1975. — С. 119.

<sup>3</sup> Тиунова, Л. Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория / Л. Б. Тиунова. — СПб. : Изд-во С.-петербург. ун-та, 1991. — С. 86.

сфері здійснення державного управління (оскарження актів, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень). Саме ця ознака відокремлює інститут оскарження від інших інститутів права. Він складається з норм, що врегульовують процедури судового і позасудового оскарження, приписів, які визначають суб'єктний склад відносин оскарження, присвячені гарантіям права на оскарження тощо. При цьому від оскарження слід відмежовувати інші способи захисту прав, які були порушені суб'єктами владних повноважень своїми актами, діями або бездіяльністю. Прикладом останніх може бути припис як акт прокурорського реагування (ст. 22 Закону України «Про прокуратуру»<sup>1</sup>). Якщо протест і подання прокурора фактично є формою позасудового оскарження, то припис має дещо інший характер. При винесенні припису прокурор не оскаржує, а констатує невідповідність певного рішення або діяльності суб'єкта владних повноважень правовим приписам і вимагає негайного усунення вчинених порушень.

Слід також мати на увазі, що інститут оскарження, як і будь-який інститут права, поширює свою дію лише на відносини, що є необхідними для його існування<sup>2</sup>. Норми цього інституту, наприклад, не поширюються на відносини, що виникають між різними ланками державного органу у зв'язку з оскарженням рішення такого органу, дій або бездіяльності його посадових осіб, оскільки ці відносини не є суттєвими для функціонування інституту оскарження.

По-третє, інститут оскарження має внутрішню структуру. У взаємозв'язках з іншими правовими утвореннями інститут оскарження виступає як самостійна цілісна одиниця, об'єднана предметом регулювання і певною юридичною будовою. Для структури інституту оскарження, як і будь-якого іншого інституту права, характерними є:

1) наявність комплексу «рівноправних» (вираз С. С. Алексєєва) норм, що врегульовують різні аспекти відносин оскарження; певна різноманітність приписів, що забезпечує всебічність правового впливу на відповідні види суспільних відносин (наприклад, різні процедури оскарження);

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53 (31.12.91). – Ст. 793.

<sup>2</sup> Ющик, О. І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність) / О. І. Ющик. – К. : Оріяни, 2002. – С. 62.

2) єдність усіх норм інституту, наявність стабільних зв'язків між ними. Єдність забезпечують принципи оскарження, які включають загальноправові принципи (принцип пропорційності, принцип правової визначеності, принцип законності тощо) і принципи самого інституту оскарження (принцип доступності процедури оскарження, принцип гласності, принцип пріоритетності судового оскарження та ін.).

Говорячи про структуру розглядуваного інституту, не можна також оминати увагою норми, що визначають суб'єктів оскарження та їх правовий статус. Зазначені суб'єкти 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 виключно юридичною. Такими суб'єктами є законні представники, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, інші органи контролю і нагляду тощо. Наприклад, ч. 4 ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>1</sup> передбачає, що права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники — батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Згідно з ч. 1 ст. 60 цього Кодексу у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

По-четверте, інститут оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень 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<sup>2</sup>, Закон України «Про звернення громадян» тощо). У зв'язку із цим постає питання про співвідношення інституту оскарження як

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. — 2005. — № 32 (26.08.2005). — Ст. 1918.

<sup>2</sup> Там само. — 2010. — № 92 (10.12.2010) (ч. 1). — Ст. 3248.

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 різноманітність свідчить, по-перше, про відсутність чітко сформованого законодавчого інституту оскарження, а по-друге, про необхідність нормативного впорядкування у цій сфері (наприклад, за аналогією з наглядом у сфері господарської діяльності можна прийняти закон, який би унормовував основи процедури позасудового оскарження). Це, однак, не ставить під сумнів існування оскарження саме як інституту права, оскільки, як справедливо зазначає О. А. Кірімова, зовнішньо відокремлене закріплення правових інститутів у системі законодавства не є їх обов'язковою ознакою<sup>1</sup>.

По-п'яте, з техніко-юридичного боку інститут оскарження характеризується наявністю виокремлених понять, термінів, конструкцій, презумпцій, які створюються законодавцем з метою оптимізації правового регулювання, забезпечення чіткості і зрозумілості правових приписів, спрощення правозастосовної діяльності. Такими поняттями є, наприклад, попереднє рішення органу Антимонопольного комітету України (ст. 47 Закону України «Про захист економічної конкуренції»<sup>2</sup>), адміністративний позов (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України) та ін. До юридичних конструкцій належать конструкція судового оскарження актів суб'єктів владних повноважень, до презумпцій — презумпція неправомірності актів, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень, презумпція оскаржуваності актів, дій, бездіяльності тощо.

Наведені ознаки і особливості інституту оскарження дозволяють визначити його місце у системі адміністративного права, а також видову належність. При розгляді питань системних зв'язків інституту оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зазначимо, що у системі адміністративного права традиційно виокремлюються дві частини: Загальна і Особлива<sup>3</sup>. Інститут оскарження належить до Загальної частини

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

<sup>2</sup> Офіц. вісн. України. — 2001. — № 7 (02.03.2001). — Ст. 260.

<sup>3</sup> Адміністративне право України / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — С. 42.

адміністративної галузі, оскільки врегульовує відносини, які поширюються на всю адміністративно-правову сферу.

Переходячи до аналізу класифікаційної приналежності інституту оскарження, слід зазначити, що за функціональним призначенням цей інститут є охоронним, тобто спрямованим на захист прав і свобод учасників суспільних відносин. Дія норм інституту оскарження «запускається», коли суб'єкти права вважають, що їхні законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень, і бажають відновити ці інтереси і в цьому сенсі інститут оскарження є проявом охоронної функції права<sup>1</sup>. До інституту оскарження примикають інститути адміністративної та дисциплінарної відповідальності, застосування норм яких часто є наслідком оскарження.

Оскарження як охоронний інститут має декілька функціональних аспектів. По-перше, оскарження має своєю метою 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 норм, що встановлюють як обсяг їх повноважень, так і процедури їх здійснення. По-друге, метою оскарження є усунення наслідків порушення правових вимог з 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 юридичною гарантією прав людини, що забезпечує можливість реалізації будь-яких прав і свобод людини і громадянина, так чи інакше пов'язаних з діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Інститут оскарження є публічно-правовим, він має усі необхідні характеристики публічного права: предмет правового регулювання, що охоплює відносини між юридично нерівними суб'єктами, домінування зобов'язань як способів правового регулювання, імперативного методу і спеціально дозволеного типу регулювання тощо. Це не означає, що в інституті оскарження повністю відсутні диспозитивні начала (наприклад, вжиття заходів оскарження є виключно прерогативою суб'єкта, який вва-

<sup>1</sup> Ковальський, В. С. Охоронна функція права : монографія / В. С. Ковальський. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — С. 155.

жає свої права порушеними), проте ця диспозитивність має достатньо фрагментарний характер, а імперативний метод у свою чергу знаходить свій прояв у найбільш «чистому» вигляді<sup>1</sup>. Як публічно-правовий інститут він має свою конституційну основу. Статті 1, 3 Конституції України, які визначають Україну як демократичну і правову державу і визнають людину як вищу соціальну цінність, є світоглядною і ціннісною основою функціонування інституту оскарження. Стаття 55 Конституції передбачає можливість оскарження суб'єктами права актів, дій і бездіяльності носіїв публічно-владних повноважень, що є відправним пунктом для розвитку відповідного галузевого законодавства. Окремі конституційні положення містять вже згадані загальноправові принципи, що мають свій прояв і у досліджуваному інституті.

У свою чергу питання галузевої приналежності інституту оскарження є достатньо складним. З одного боку, охоронні відносини оскарження, а так само і регулятивні відносини, у зв'язку з якими виникають відносини оскарження, є адміністративно-правовими відносинами, яким притаманні такі ознаки: юридична нерівність суб'єктів та особливості їх правового статусу, регулювання на засадах імперативності, специфічність заходів адміністративного впливу, особливості підстав виникнення, припинення і трансформації відносин<sup>2</sup>. Крім того, слід врахувати зв'язок інститутів оскарження актів, дій і бездіяльності органів публічної влади і адміністративно-правової відповідальності. З урахуванням цього інститут оскарження можна визначити як адміністративно-правовий. Такий висновок підтверджується і законодавчою практикою, адже судове оскарження (необхідно уточнити, оскільки такий вираз є занадто широким і поширюється і на оскарження актів (рішень) самих судів, наприклад господарських) відбувається виключно у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. Тим самим законодавець погоджується, що оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень у фінансових, бюджетних, податкових відносинах також по суті є адміністративно-правовим.

<sup>1</sup> Харитонова, О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія / О. І. Харитонова. – Одеса : Юрид. літ., 2004. – С. 131.

<sup>2</sup> Там само. – С. 160.

У той же час аналіз чинного законодавства може дати підстави для висновку, що адміністративно-правові по суті процедури оскарження властиві й іншим галузям права (наприклад, оскарження податкових повідомлень-рішень, що врегульовані актами податкового законодавства), на що звертається увага і в науковій літературі<sup>1</sup>. Однак, на наш погляд, у даному випадку слід розмежовувати поняття галузі права і галузі законодавства. Фінансове право врегульовує відносини, що складаються у процесі фінансово-бюджетної діяльності держави<sup>2</sup>. Це відносини пов'язані з формуванням і виконанням бюджетів різних рівнів, стягненням податків і перерозподілом коштів, отриманих від податкових надходжень, тощо. У той же час норми, що врегульовують механізми оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів фінансово-правих відносин, по суті є адміністративно-правовими і жодною суттєвою властивістю (методом регулювання, принципами, суб'єктним складом) не відрізняються від будь-яких інших подібних норм. Зважаючи на це, інститут оскарження за галузевою ознакою є адміністративно-правовим.

За своєю структурою інститут оскарження є складним, тобто таким, що має внутрішню будову, поділ на субінститути. Такими субінститутами є інститут гарантій оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень, інститут судового і позасудового оскарження, інститут участі прокурора в адміністративному оскарженні тощо. Наявність субінститутів, достатньо відокремлених один від одного, є однією з причин труднощів, що мають місце у законодавчому регламентуванні оскарження.

Залежно від сфери дії норм права інститут оскарження є процесуальним. Він не має самостійного значення, а виконує обслуговуючу роль щодо реалізації матеріально-правових норм (і відносин) у сфері державного управління. Розглядаючи проблеми адміністративно-правових відносин, О. І. Харитонова вказує, що правовідносини адміністративного матеріального права підрозділяються на такі, що визначають (встановлюють) права і обов'язки

<sup>1</sup> Актуальные проблемы административно-правового регулирования / под ред. Е. В. Горина, М. В. Костенникова, А. В. Куракина. – М. : Маросейка, 2010. – Т. 1. – С. 260.

<sup>2</sup> Богуцкий, В. В. Административное право Украины как отрасль права: текст лекции / В. В. Богуцкий. – Х., 1996. – С. 13.



(встановлюючі), і такі, що визначають процедуру їх реалізації (процедурні). Дія норм інститут оскарження є чинником належної реалізації як встановлюючих, так і процедурних відносин.

Інститут оскарження є також функціональним інститутом. На відміну від інститутів предметних функціональні інститути присвячені регулюванню конкретної операції (оскарженню), яка проникає в усі сфери регулювання відносин, пов'язаних зі здійсненням владно-розпорядчих повноважень. Предмет цих відносин може бути різним (управління у сфері господарювання, контролю і нагляду, у фінансовій, банківській, правоохоронній сфері), проте для кожного з перелічених видів відносин притаманна наявність механізму оскарження актів, дій і бездіяльності владних суб'єктів. При цьому слід мати на увазі, що внутрішня диференціація інституту оскарження може мати як функціональний, так і предметний характер. Наприклад, субінститути, які регулюють процедури позасудового оскарження, виокремлюються за предметною ознакою (акти суб'єктів владних повноважень у сфері захисту конкуренції, справляння податків, фондового ринку, банківської діяльності тощо), тоді як сам поділ на судове і позасудове оскарження є функціональним.

Таким чином, підсумовуючи викладене, можна зробити певні висновки.

1. Інститут оскарження можна визначити як сукупність норм права, що регулюють підстави, процедуру та гарантії оскарження актів, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Ознаками, що характеризують цей інститут, є його об'єктивність, наявність внутрішньої структури, зовнішня оформленість, наявність власного техніко-юридичного інструментарію. Інститут оскарження виражений у низці різномірних нормативно-правових актів, що ставить під сумнів сформованість відповідного інституту законодавства в частині позасудового оскарження. На нашу думку, доцільним є прийняття єдиного акта (закону), який би встановлював основи позасудового адміністративного оскарження у різних сферах суспільних відносин.

2. Єдність норм інституту оскарження забезпечують принципи оскарження, які включають загальноправові принципи (принцип пропорційності, принцип правової визначеності, принцип

законності тощо) і принципи самого інституту оскарження (принцип доступності процедури оскарження, принцип гласності, принцип пріоритетності судового оскарження та ін.).

3. У системі адміністративного права інститут оскарження належить до загальної частини. За видовою приналежність це інститут є охоронним, публічним і адміністративно-правовим, складним, процесуальним і функціональним.

Зазначимо також, що у цій статті наведені лише основні моменти теоретичної характеристики інституту оскарження. Окремого, більш детального осмислення потребують принципи інституту оскарження, його співвідношення з адміністративним процесом і адміністративно-правовою відповідальністю, що може бути предметом подальших досліджень.

**Д. В. Лученко**

#### **ИНСТИТУТ ОБЖАЛОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

*Статья посвящена основным моментам теоретической характеристики административно-правового института обжалования актов, действий и бездействия субъектов властных полномочий. Определяется понятие этого института, анализируются его признаки и место в системе административного права.*

**Ключевые слова:** институт права, административное право, система административного права, обжалование, субъект властных полномочий.

**D. V. Luchenko**

#### **INSTITUTE OF APPEAL IN ADMINISTRATIVE LAW: THEORETICAL CHARACTERISTIC.**

*The article is devoted to the main features of the theoretical characteristic of the administrative-law institute of the acts, actions and inaction of the authoritative powers subjects appeal. The notion of this institute has been determined, its indications and place in the system of administrative law have been analyzed.*

**Keywords:** law institute, administrative law, system of administrative law, appeal, authoritative powers subject.