

ПРО ПОЗАСУДОВЕ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

*Д. В. Лученко, кандидат юридичних наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Присвячено питанням позасудового оскарження в адміністративному праві України. Проаналізовано основні альтернативні судовому способи розгляду спорів між органами публічної влади і приватними особами. Визначено їх правову природу і перспективи засосування в умовах України.

Ключові слова: *оскарження, позасудове оскарження, адміністративне оскарження, адміністративний спір, суб'єкт владних повноважень, адміністративні акти.*

Постановка проблеми. Можливість оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є, безумовно, головним, але не єдиним способом захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у відносинах з державою. Не викликає сумнівів, що ефективність функціонування судового оскарження (а так само і результативність захисту прав) на пряму залежить від наявності у законодавстві засобів позасудового оскарження, завдяки яким фізичні і юридичні особи отримують можливість вирішити спір з органом управління, не звертаючись до суду. Тим самим більш швидко відновлюються порушені права, а також знижується навантаження на судову систему. З огляду на це вивчення проблеми позасудових механізмів оскарження становить актуальну проблему адміністративно-правової науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасну наукову думку зосереджено в основному на дослідженні питань адміністративного оскарження (цим питанням присвячено, зокрема, праці В. Авер'янова, І. Грибка, Л. Іванової, Л. Кисіль, М. Костеннікова, В. Полуховича, Я. Рябченко, В. Тимощука та ін.). Інші можливі позасудові засоби оскарження практично не розглядаються або досліджуються на рівні постановлення питання.

Формулювання цілей. Метою статті є аналізування механізмів позасудового оскарження в адміністративному праві в аспекті розвитку та вдосконалення законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід зазначити, що деякі дослідники вживають вираз «досудове оскарження» на позначення розглядува-

ного явища [7, с. 18]. Такий підхід видається не зовсім коректним, адже прикметник «досудовий» вказує на нібито нерозривний зв'язок судового і досудових засобів оскарження, тоді як останні, хоча і можуть передувати судовому розгляду адміністративного спору, становлять окремих спосіб захисту прав, використання якого далеко не завжди тягне за собою судовий розгляд і тим більше не впливає на перебіг останнього. З урахуванням цього правильним, на нашу думку, є застосування саме терміна «позасудове оскарження» як сукупності механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, не пов'язаних зі зверненням до суду.

Як уже зазначалося, наука адміністративного права приділяє увагу в основному проблемі адміністративного оскарження. Наскільки такий підхід є виправданим?

Дійсно, адміністративне оскарження є основним позасудовим способом розв'язання адміністративно-правового спору. Як слушно зазначає Н. Хамаєва, цей спосіб у поєднанні із судовим оскарженням становить єдиний механізм захисту прав особи [8, с. 75]. Саме адміністративне оскарження частіше за все розглядається як засіб захисту прав, який або є альтернативним судовому оскарженню, або передує йому.

Разом з тим у літературі можна зустріти думку про те, що до засобів позасудового (чи досудового) оскарження належать й інші засоби [7, с. 18–19]. Прихильники такого підходу зазвичай посилаються на Рекомендацію Res (2001)9 Комітету Міністрів державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001 р. (надалі — Рекомендація Res (2001)9). У Рекомендації Res (2001)9 зазначається, що судова процедура на практиці не завжди є найбільш доцільним способом врегулювання адміністративних спорів, а широке застосування альтернативних способів може допомогти врегулюванню адміністративних спорів і наблизити адміністративні органи до населення. Серед таких альтернативних способів виокремлюються внутрішній розгляд справ (тобто, по суті, адміністративне оскарження. — *Д. Л.*), примирення, посередництво, договірне врегулювання та арбітраж. Розглянемо положення Рекомендації Res (2001)9 у контексті розвитку інституту оскарження в адміністративному праві України.

Слід урахувати, що положення Рекомендації Res (2001)9 не можна сприймати лише у контексті їх нормативного порівняння із законодавством України. У розділі 2 цієї рекомендації вказується, що засоби, які є альтернативними відносно судового розгляду, мають бути дозволені або в цілому, або стосовно певних типів справ, коли це видається доцільним, особливо щодо таких справ, які стосуються індивідуальних адміністративних актів, контрактів, цивільної відповідальності і в цілому грошових вимог. Беручи це по-

ложення до уваги, можна дійти висновку про те, що при оперуванні поняттям «адміністративний спір» у Рекомендації Rec (2001)9 розуміються під ним будь-які спори, в яких стороною є адміністративний орган, незалежно від того, чи виник цей спір із цивільно-правових (стягнення заборгованості за цивільним договором), адміністративно-правових (оскарження адміністративного акта, під яким європейські юристи розуміють правомірні і протиправні акти-документи та акти-дії [1, с. 9–15]), чи інших відносин.

Таке надто широке розуміння адміністративного спору є неприйнятним для нашого дослідження, оскільки виводить його за межі суто адміністративної, управлінської проблематики. Ми погоджуємося з Л. Бринцевою, яка під адміністративно-правовим спором розуміє 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 [3, с. 91]. Відповідно деякі із альтернативних методів, указаних у Рекомендації Rec (2001)9, априорі не є придатними для вирішення спорів, що виникають у сфері державно-управлінської діяльності. Зокрема, це стосується договірного врегулювання. За визначенням цей спосіб вирішення спорів може застосовуватися тільки тоді, коли йдеться про відносини приватно-правового характеру. Подібні відносини виникають частіше за все на підставі договору, угоди сторін, яка має юридичні наслідки і є виявом диспозитивного методу правового регулювання. У такій ситуації, дійсно, є виправданим використання договірного врегулювання чи інших подібних механізмів розгляду конфліктів, які сторони для себе попередньо встановили. Однак коли йдеться про здійснення державно-владних повноважень, подібні механізми є не тільки неефективними, а й такими, що створюють можливості для ігнорування органами державної влади, а також фізичними і юридичними особами вимог закону через певні «договірні» домовленості. Останній момент визнається і в самій Рекомендації Rec (2001)9, де у розділі 3 зазначається, що, якщо інше не передбачено законом, адміністративні органи не повинні використовувати договірні угоди для того, аби уникати виконання своїх обов'язків. Крім того, договірне врегулювання не є самою процедурою оскарження, оскільки у цьому разі відсутнє звернення до незалежного суб'єкта, вповноваженого розглядати спори між зацікавленими сторонами.

Так само не є процедурою оскарження і примирення. Воно виступає одним із результатів, яким може закінчуватися процедура оскарження. В Україні формою примирення є примирення у процесі розгляду адміністративної справи. Відповідно до ч. 3 ст. 51 Кодексу адміністративного судочинства України сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного

процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. При цьому Кодекс допускає примирення і на етапі підготовчого засідання (ст. 113), і під час судового розгляду (ст. 136), і під час апеляційного засідання та оскарження (статті 194, 219), у процесі виконання рішення (ст. 262). Важливим моментом затвердження судом примирення сторін є те, що умови примирення не порушують вимог закону, а також прав, свобод та інтересів осіб (ч. 4 ст. 51). Такий підхід, поєднаний з повноваженнями суду щодо сприяння примиренню сторін (статті 111, 135 Кодексу адміністративного судочинства України) є виправданим, оскільки надає сторонам адміністративного спору більш широкі можливості для його врегулювання і прискорює процес захисту прав і свобод, порушених суб'єктом владних повноважень (наявна судова практика, в якій розгляд справ закінчується укладенням мирової угоди, це також доводить: див., наприклад, ухвалу Вищого адміністративного суду України від 20.04.2006 р.). Вважаємо, у порядку постановлення питання, що процедуру примирення (наприклад, у вигляді існуючої у Франції процедури врегулювання розбіжностей у певних категоріях адміністративних відносин [2, с. 60]) можна було б поширити і на адміністративне оскарження, що розширило б можливості останнього і тим самим збільшило кількість адміністративних спорів, які б вирішувалися без звернення до адміністративного суду. На користь висловленої пропозиції свідчить і Рекомендація Rec (2001)9, в якій встановлюється, що примірювальна процедура може ініціюватися зацікавленими сторонами, суддею чи бути обов'язковою відповідно до законодавства. Такий перелік суб'єктів, а також посилення на можливу обов'язковість цієї процедури дозволяють дійти висновку про те, що вона можлива і на досудовій стадії вирішення адміністративного спору.

Досить спірними є й спроби розглядати як форму позасудового оскарження в адміністративному праві посередництво (медіацію). Навряд чи можна погодитися з думкою Л. Сало про необхідність застосування медіації (альтернативного способу вирішення спору шляхом досягнення взаємоприйняттого рішення із залученням незалежного медіатора) саме у сегменті публічно-правових спорів [6, с. 140]. Як і договірне врегулювання, медіація є доцільною конструкцією позасудового вирішення цивільних, господарських, трудових та інших подібних конфліктів, однак поширення подібних процедур на адміністративно-правові спори неможливе саме через приватноправову сутність цього інституту. Показово також, що проект Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 7481 від 17.12.2010 р.), який перебував на розгляді Верховної Ради України, передбачав заходи медіації лише у цивільному і кримінальному судочинствах, залишаючи поза увагою справи, що впливають з оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Дещо складніша ситуація з арбітражем, тобто з оскарженням до обраного сторонами третейського суду. Річ у тім, що у розділі 4 Рекомендації Rec (2001)9 передбачено таке: представники арбітражу повинні мати можливість перевіряти законність акта як попередню умову для вивчення можливості досягнення рішення по суті справи, навіть якщо їм не надано повноваження ухвалювати рішення щодо законності акта з метою його анулювання. Іншими словами, Рекомендація передбачає наявність у третейського суду повноваження скасувати оскаржуваний акт (вираз «навіть якщо їм не надано повноваження ухвалювати рішення щодо законності акта з метою його анулювання» свідчить про те, що такі повноваження можуть надаватися) і у будь-якому разі можливість встановити незаконність акта у процесі вирішення спору з іншим предметом розгляду. В такому контексті, на думку Е. Талапіної, третейський розгляд може бути альтернативним судовому способом оскарження дій та рішень органів виконавчої влади [7, с. 19], щоправда, сама авторка відмічає, що арбітраж допустимий лише по окремих категоріях адміністративних справ (по яких саме, вона не конкретизує, а всі наведені нею приклади стосуються господарських справ за участю державних органів) [7, с. 19].

В Україні, як відомо, діяльність третейських судів урегульовано Законом України від 11 травня 2004 р. № 1701-VI «Про третейські суди». Відповідно до ч. 1 ст. 5 цього Закону юридичні та/або фізичні особи мають право передати на розгляд третейського суду будь-який спір, який виникає з цивільних чи господарських правовідносин, крім випадків, передбачених законом. Відповідно адміністративні справи до юрисдикції судів не належать. Крім того, у п. 6 ч. 1 ст. 6 Закону прямо встановлено, що третейські суди не розглядають справи, однією із сторін в яких є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, державна установа чи організація, казенне підприємство. Зазначимо, що відповідно до ч. 1 ст. 109 Водного кодексу України спори з питань використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розглядаються державними органами охорони навколишнього природного середовища, водного господарства, геології, місцевими радами, судом або третейським судом у порядку, встановленому законодавством. При цьому в ч. 2 цієї статті згадується про позивачів у таких спорах, якими є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань водного господарства та їх органи на місцях. Аналогічний припис міститься у ст. 64 Кодексу України про надра. Звичайно, зважаючи на положення Закону України «Про третейські суди», ці норми фактично не діють, однак наявність подібних приписів у цих

кодексах свідчить про неоднозначність позиції законодавця щодо юрисдикції третейських судів. Тим не менш, на сьогодні в Україні немає законодавчих підстав розглядати арбітраж як позасудовий спосіб оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Оцінюючи перспективи впровадження інституту арбітражу в адміністративне законодавство України, зазначимо, що, на наш погляд, цьому перешкоджає низка причин як соціального, так і суто юридичного характеру. Серед соціальних причин можна назвати проблему корумпованості сфери надання публічних послуг, а також неоднозначний досвід функціонування системи третейських судів у нашій країні (як відомо, діяльність третейських судів зараз викликає серйозні нарікання). Серед юридичних перешкод слід виокремити невідповідність арбітражу (як договірної форми вирішення правових конфліктів) правовій природі адміністративних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією публічного інтересу і в яких договірні форми регулювання є другорядними. Навіть за умови значного делегування державою низки публічних повноважень недержавним структурам (наприклад, професійним об'єднанням, створеним як юридичні особи публічного права, публічним корпораціям та агентствам) оскарження рішень, дій або бездіяльності цих суб'єктів не може відбуватися у вигляді звернення до третейського суду. Крім того, не можна не згадати, що в європейських країнах часто забороняється застосування арбітражу при вирішенні не тільки адміністративних справ, а й будь-яких справ за участю державних органів, установ, підприємств взагалі (зокрема, така заборона діє у Франції).

Таким чином, серед названих у Рекомендації Rec (2001)9 альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами до позасудових способів оскарження можна віднести саме внутрішній розгляд, тобто адміністративне оскарження. Рекомендація виокремлює декілька засадничих моментів адміністративного оскарження: 1) закріплення можливості внутрішнього розгляду щодо всіх адміністративних актів, що стосується і строків ухвалення такого акта, і його законності; 2) у певних випадках адміністративне оскарження може бути обов'язковою умовою переходу до юрисдикційного розгляду; 3) підсумки внутрішнього розгляду мають бути вивчені компетентними органами.

У цілому законодавство України відповідає наведеним засадам (аналіз якості та ефективності правозастосовної практики, яка виникає на основі такого законодавства, є предметом окремого дослідження і у цій статті не розглядається). Право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів передбачено ст. 40 Конституції України. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, орга-

нів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Окремі процедури адміністративного оскарження врегульовано у спеціальних актах податкового, антимонопольного, соціального та іншого законодавства.

При цьому зараз використання засобів адміністративного оскарження не є обов'язковим етапом звернення до адміністративного суду. В цілому погоджуючись з доцільністю такого підходу, вважаємо, що у майбутньому зі зміцненням демократичних засад діяльності органів публічної влади в Україні з метою зменшення навантаження на судову систему і прискорення вирішення адміністративних спорів можна буде повернутися до концепції обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом, яка позитивно сприйнята у багатьох країнах Європи (Австрія, Латвія, ФРН та ін.).

Суб'єктами, що вповноважені розглядати скарги, подані у порядку адміністративного оскарження, є або керівники органу, посадова особа якого ухвалила оскаржуване рішення, вчинила дію чи бездіяльність (наприклад, при оскарженні дій державного виконавця скарга подається його керівникові), або вищі органи відповідної галузі державного управління (наприклад, при оскарженні постанов інспекції державного архітектурно-будівельного контролю скарга подається до центрального органу виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури), або спеціальні апеляційні структури, які по суті є квазісудовими установами (наприклад, у системі Державної податкової служби створено відділи апеляцій, а у структурі Державної податкової адміністрації України діє департамент апеляцій). Таке розмаїття підходів до того, який орган має розглядати скарги, подані у порядку адміністративного оскарження, зумовлене, зокрема, і тим, що єдиних світових чи європейських стандартів у цій сфері не існує. О. Іващенко на прикладі розгляду скарг, поданих проти поліції, звертає увагу на велику кількість механізмів розгляду цих скарг по всьому світу (цей розгляд здійснюють і самі поліцейські органи, і незалежні органи, наявні також певні гібридні форми) [5, с. 151].

Крім того, своєрідною формою позасудового оскарження виступає звернення особи, чії права, свободи чи інтереси порушено суб'єктом владних повноважень, до прокуратури. Стаття 22 Закону України «Про прокуратуру» надає можливість прокурору при отриманні відповідного звернення особи винести припис органу чи посадовій особі, які припустилися порушення,

якщо останнє має очевидний характер і може завдати істотну шкоду інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуте. Ця форма оскарження не є провідною. Нагадаємо, що Конституція України у чинній редакції не передбачає такої функції прокуратури, як загальний нагляд, у межах здійснення якої виносяться приписи. Отже, розвиток практики позасудового оскарження має бути пов'язаний з послабленням ролі прокуратури у цій сфері (остання має скоріше зосереджуватися на нагляді за дотриманням законності при розгляді скарг [4, с. 15]) за умови посилення ефективності інституту адміністративного оскарження.

Крім того, відповідно до статей 21, 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор може винести протест і подання, які за своєю сутністю є оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У цій ситуації прокурор виконує роль скаржника, який, відстоюючи публічний інтерес, прагне відновити режим законності і поновити порушені права.

Висновки. 1. Основним видом позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є адміністративне оскарження. Пропозиції щодо впровадження в українське законодавство таких альтернативних способів вирішення адміністративних спорів, як договірне врегулювання, медіація та арбітраж, не можна визнати обґрунтованими через їх невідповідність правовій природі зазначених спорів.

2. Важливим аспектом розвитку позасудового оскарження є впровадження процедур примирення не тільки на рівні судового розгляду адміністративних справ, а й в адміністративному оскарженні (наприклад, у вигляді процедури врегулювання розбіжностей у певних категоріях адміністративних відносин).

3. Своєрідною формою оскарження виступає звернення особи, чії права, свободи чи інтереси порушено суб'єктом владних повноважень, до прокуратури. Причому прокурор може виступати як суб'єкт, котрий розглядає скаргу і вповноважений зобов'язати суб'єкта владних повноважень відновити порушені права шляхом винесення припису у визначених законом випадках, так і суб'єкт, який виконує роль скаржника — у разі винесення за наслідками розгляду звернення протесту чи подання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів : пер. з нім. — К., 2006. — 167 с.
2. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Статут, 2011. — 320 с.
3. Бринцева, Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки : монографія / Л. В. Бринцева. — Х. : ФІНН, 2010. — 112 с.

4. Грибок, І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. О. Грибок; Ін-т держави і права НАН України. — К., 2005. — 19 с.
5. Іващенко, О. Ю. Робота зі скаргами на поліцейську службу як гарантія довіри суспільства щодо діяльності поліції (на прикладі Великої Британії) / О. Ю. Іващенко // Митна справа. — 2011. — № 4, ч. 2. — С. 148–154.
6. Сало, Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів / Л. Сало // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XVI регіон. наук.-практ. конф. 8–9 лют. 2010 р. — Львів : Юрид. фак-т Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2010. — С. 140–141.
7. Талапина, Э. В. Новые институты административного права / Э. В. Талапина // Государство и право. — 2006. — № 5. — С. 14–21.
8. Хаманева, Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. — М. : ИГП РАН, 1997. — 214 с.

О ВНЕСУДЕБНОМ ОБЖАЛОВАНИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ И ПЕРСПЕКТИВАХ ЕГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

Лученко Д. В.

Посвящено вопросам внесудебного обжалования в административном праве Украины. Проанализированы основные альтернативные судебному способы разрешения споров между органами публичной власти и частными лицами, определены их правовая природа и перспективы применения в условиях Украины.

Ключевые слова: обжалование, административный спор, субъект властных полномочий, административные акты.

ABOUT EXTRAJUDICIAL APPEAL IN ADMINISTRATIVE LAW AND PERSPECTIVES OF ITS DEVELOPMENT IN UKRAINE

Luchenko D. V.

The article devoted to the questions of extrajudicial appeal in administrative law of Ukraine. Main extrajudicial mechanisms of resolving legal controversies between public authorities and private persons are analyzed. Perspectives of their improvement in Ukraine are defined.

Key words: appeal, extrajudicial appel, legal controversies, public authority, administrative acts.