

Література

1. Приймаченко Д. В. Адміністративно-правове забезпечення прав фізичних осіб у провадженні у справах про порушення митних правил : монографія / Д. В. Приймаченко, О. В. Бурцева. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 272 с.
2. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил : навчальний посібн. за заг. ред. В. В. Ченцова. – К. : Істина, 2010. – 208 с.
3. Інформаційна довідка щодо результатів роботи митних органів у напрямку протидії митним правопорушенням упродовж 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Лист Держмитслужби України від 03.09.2012 р. № 20/2-11/09804ЕП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
6. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.



УДК 342.92

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

**ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ’ЄКТІВ
ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ**

Проаналізовано роль оскарження рішень, дій або бездіяльності суб’єктів владних повноважень у функціонуванні демократичної держави. Охарактеризовано оскарження як інститут демократії. Встановлено значення оскарження як прояву контрольної функції демократії.

Проанализирована роль обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий в функционировании демократического государства. Охарактеризовано обжалование как институт демократии. Определено значение обжалования как проявления контрольной функции демократии.

The appealing of decisions, actions and inaction of public power bodies in democratic state is analyzed. Appealing as an institute of democracy is characterized. Author highlights on the role of appealing in control function of democracy.

Ключові слова. Оскарження рішень, дій або бездіяльності, суб’єкти владних повноважень, адміністративне право, інститут демократичної держави.

Вступ. Комплексне дослідження інституту оскарження рішень, дій або бездіяльності суб’єктів владних повноважень в адміністративному праві потребує уваги до багатьох аспектів його розуміння (як інституту права, адміністративної процедури, конституційного права людини і громадянина, а також права юридичних осіб і гарантії реалізації інших прав) [1]. В аспекті становлення демократичної правової держави в Україні важливий також розгляд співвідношення оскарження й демократії як держави, заснованої на реальному народовладді, в якій широка реалізація прав людини визначається як основна мета державної діяльності. Це актуально також

© Д. В. Лученко, 2013

з погляду дослідження функціонального призначення оскарження, його завдань у контексті побудови оптимальної моделі взаємовідносин лініями “індивід–держава” та “громадянське суспільство–держава” у вітчизняній державно-правовій діяльності.

Проблеми демократії та демократичної державності були предметом наукової уваги таких учених, як В. Б. Авер'янов, Г. Г. Арутюнян, Ю. П. Битяк, М. М. Гультай, О. В. Петришин, О. В. Скрипнюк, Ю. М. Тодика, М. В. Цвік, Л. М. Шипілов та ін. Питанням судового й адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності носіїв публічної влади присвячено праці Ю. В. Білоусова, Е. Ф. Демського, А. Т. Комзюка, О. І. Миколенка, Ю. С. Педька, В. П. Тимошука, О. І. Угриновської та ін. Однак у цих працях роль оскарження в забезпеченні демократичних засад державного управління майже не аналізується, що додатково підтверджує актуальність обраної нами теми.

Постановка завдання. Мета статті – розгляд оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень як інституту демократичної держави. Досягнення зазначеної мети обумовлює виконання таких завдань: 1) теоретична характеристика оскарження як інституту демократії; 2) визначення видової належності цього інституту; 3) установлення значення оскарження у здійсненні основних функцій і форм демократії.

Результати дослідження. Передусім, слід розглянути загальні ознаки інститутів демократичної держави для визначення правомірності зарахування до них інституту оскарження. М. В. Цвік виокремлює такі ознаки інститутів демократії:

1) стабільність, тобто функціонування протягом тривалого часу, що відрізняє інститут демократії від її окремих проявів;

2) доведеність практикою. Інститут демократії може вважатися таким, що склався, коли його життєздатність, корисність і необхідність підтверджено тривалою суспільною практикою;

3) функціональна єдність з іншими інститутами демократії [2, 195].

Інститут оскарження відповідає названим ознакам, оскільки:

По-перше, він з моменту формування сучасних демократичних держав на рівні ідеї або як реально функціонуючий інститут – це складова системи захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб від державного свавілля та засіб корегування державних рішень, як нормативного так і індивідуально-правового характеру. Американський юрист Дж. Мур зауважує, що наявність адміністративних і судових засобів захисту прав – необхідний елемент демократії [3, 33–34]. Іншими словами, можливість оскаржити рішення, дії або бездіяльність носіїв публічної влади – іманентна властивість демократичної держави. Там, де у приватних осіб немає такої можливості, немає й не може бути повноцінної демократії, оскільки в населення немає вагомого (у процесі публічного управління, можливо, навіть найвагомішого) важеля впливу на органи влади. Відомий український конституціоналіст Ю. М. Тодика зазначав, що будь-якій державі, навіть найдемократичнішій, властива тенденція зловживання владою [4, 102]. Відповідно кожна демократична держава має передбачати доступні, прості та прозорі механізми оскарження (у першу чергу, судові, а також позасудові), які дозволять людині чи об'єднанню людей опиратися такій тенденції. Показово, що під час спроб демократизації політичного режиму в СРСР (так звана “перебудова”) одним із важливих кроків у цьому напрямку став Закон СРСР “Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян” від 02.11.89 р. № 719-1 [5].

По-друге, інститут оскарження практично виправданий, що підтверджено досвідом його функціонування у країнах розвиненої демократії. Впровадження цього інституту у законодавство, створення системи адміністративних судів, розвиток адміністративного оскарження тощо дозволяє демократизувати взаємовідносини між громадянином і держа-

вою, що власне є основним показником демократизму суспільства [6, 23], наповнити реальним змістом конституційну тезу про відповідальність держави перед людиною, а ширше, як зазначає німецький правник Р. Циппеліус, – взагалі забезпечити дію права як нормативного регулятора (поряд з конституційним і процесуальним оскарженням) [7, 200].

По-третє, інститут оскарження тісно пов'язаний з іншими інститутами демократії. Насамперед ідеться про такі інститути, як інститут прав і свобод людини й громадянина, інститут участі громадян у прийнятті державних рішень, інститут адміністративної юстиції тощо. Зокрема, говорячи про зв'язок інститутів оскарження та адміністративної юстиції, можна згадати, що судове оскарження “запускає” контроль з боку адміністративного суду за відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Характеристика оскарження як інституту демократії має спиратися на розуміння його видової належності (далі використовується класифікація інститутів демократії, запропонована М. В. Цвіком [2, 195–197]). Слід урахувати, що оскарження – це:

1. Інститут захисту прав і свобод людини і громадянина. За відсутності в Україні конституційної скарги (можливості оскаржити в органі конституційної юрисдикції певний нормативно-правовий акт, включаючи закон, або, у деяких країнах (індивідуально-правовий акт з мотивів неконституційності такого акта), адміністративно-правове оскарження – основний механізм захисту прав і свобод людини у взаємовідносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

При цьому навіть за наявності конституційної скарги, на нашу думку, саме адміністративно-правовому оскарженню належить провідна роль у забезпеченні демократичного характеру стосунків індивідів з органами публічної влади, за якою остання почуває себе захищеною. Справа в тому, що сфера застосування конституційної скарги відносно невелика, це пояснюється особливостями конституційного контролю, специфікою діяльності органів конституційної юрисдикції, обмеженим колом правових актів, які можуть оскаржуватися. Натомість поширення адміністративно-правових механізмів оскарження, що охоплює майже всю діяльність органів публічної влади з управління суспільством, набагато більше, тобто їх (механізмів) значення для захисту прав людини вагомніше. У цьому сенсі не випадково й у Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) про верховенство права від 04.04.2011 р. й у науковій літературі [8, 1521–1523] доступ до адміністративних судів окремо згадується як важливий елемент верховенства права в аспекті здійснення правосуддя.

2. Комплексний інститут демократії, що охоплює різні сфери життя соціуму. Це впливає з розуміння того, що публічне управління, здійснюване суб'єктами владних повноважень, поширюється на дуже великий спектр суспільних відносин. Оскарження як механізм скасування (визнання нечинним, неправомірним) рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень застосовується в позитивному управлінні в політичній (вибори), економічній (державний нагляд за господарюванням), соціальній (під час виконання державою свої соціальних зобов'язань), адміністративно-юрисдикційній сферах (під час оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності) тощо.

3. Функціональний інститут демократії, що відображає специфіку та роль судових і несудових органів у захисті прав і свобод, підтримці законності й верховенства права у сфері публічного управління.

4. Інститут, якому не властивий імперативний характер. Для оскарження не є обов'язковим наслідком скасування певного управлінського рішення. Воно виступає механізмом, за якого це рішення буде перевірено компетентним органом щодо його законності, доцільності, обґрунтованості тощо.

5. Один із суспільних демократичних інститутів, які, на відміну від суто публічно-владних, характеризують не сам порядок дії суб'єктів владних повноважень, а вплив, який чи-

ниться на них громадянським суспільством і його членами. Л. М. Шипілов зауважує, що право на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб – засіб громадського контролю за ними [9, 172].

Роль інституту оскарження у функціонуванні демократичної держави слід розглядати крізь його значення у реалізації демократичних функцій і форм демократії.

Під функціями демократії розуміють головні напрямки впливу демократії на суспільні взаємовідносини. Виокремлюються такі функції демократії, як установча, оптимізація та сприяння виконанню державних завдань, сприяння розвитку особи, а також контрольна функція [10, 503–505]. Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень – прояв контрольної функції демократії. Наявність права на оскарження дозволяє сприймати людину, людські об'єднання як суб'єкт публічного управління, здатний впливати на управлінський процес, а не як, мовою В. Б. Авер'янова, “підвладний об'єкт, щодо якого спостерігається панування інтересів держави, зокрема державного апарату управління” [11, 73]. Схожу думку висловлює О. В. Скрипнюк, який зазначає, що демократія та демократичне управління не можуть реалізовуватися через прості лінійні схеми, в яких суб'єкт управління нав'язує свою волю керованим об'єктам [12, 22].

Голова Конституційного Суду Республіки Вірменія Г. Г. Арутюнян, розглядаючи зв'язок конституційної скарги та демократії, зазначає, що через механізм конституційної скарги не тільки захищаються права конкретної особи, але й людина стає дійовим учасником процесів конституціоналізації суспільних взаємовідносин, у певному аспекті здійснюючи своє право на безпосереднє народовладдя [13, 107]. Наведену тезу можна застосувати й до адміністративної скарги (ширше – оскарження в адміністративному праві) та її зв'язків з публічним управлінням. Оскарження дозволяє підвладній особі бути одночасно й суб'єктом влади. Фізичні та юридичні особи не лише підпорядковуються суб'єктам владних повноважень, але й здатні корегувати діяльність останніх, якщо вона торкається їхніх прав, свободи та законних інтересів, тобто підпорядкування особистості владі за наявності права на оскарження є підпорядкування підвладного власній владі [14, 334]. Задля цього оскарження, як уже зазначалося, “запускає” механізм судового, відомчого або іншого контролю чи нагляду за відповідним рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Ураховуючи, що публічне управління охоплює безліч різноманітних суспільних взаємовідносин, механізми оскарження мають бути максимально доступними, щоб реалізація права на оскарження не була надмірно обтяжливою для суб'єктів права. Доступність оскарження на судовому рівні слід розглядати в контексті доступності правосуддя, що забезпечується територіальною наближеністю судової установи, відкритістю інформації про суд, стабільністю судової системи, наявністю судів адміністративної юрисдикції, можливістю оскаржити рішення суду тощо [15, 75–108].

Проте не менш важлива наявність позасудових способів оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У першу чергу, йдеться про оскарження в адміністративному порядку. Належно функціонуюча система адміністративного оскарження забезпечує швидке вирішення спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами й носіями публічної влади, знижує навантаження на адміністративні суди, покращує роботу органів управління тощо. Більше того, відсутність чи неефективність адміністративного оскарження фактично призводить до неефективності судового оскарження. Через свою специфіку судовий процес завжди більш тривалий і обтяжливий для сторін, ніж процедура розгляду скарг в адміністративному порядку. Відповідно, винесення на судовий розгляд значної кількості скарг, які могли б бути вирішені на стадії адміністративного оскарження, призводить до того, що суди починають “захлинатися” в потоці однотипних скарг (адміністративних позовів). Як приклад можна згадати практику 2010–2011 рр., коли органи

Державної податкової служби почали масово відмовляти у прийнятті податкової звітності з податку на прибуток і податку на додану вартість навіть без зазначення конкретних законодавчих підстав для таких дій. Оскільки домогтися поновлення своїх прав шляхом оскарження в адміністративному порядку платникам податків не вдалося, вони масово зверталися до адміністративних судів, які повинні були з дотриманням процесуальних строків розглянути значний обсяг подібних справ. Аналогічна ситуація склалася у справах за адміністративними позовами осіб, на яких поширюється дія Закону України “Про соціальний захист дітей війни” від 18.11.2004 р. № 2195-IV [16] через відмову надати їм пільги, передбачені цим законодавчим актом.

Як прояв контрольної функції демократії оскарження має значення для реалізації основних її форм, що, врешті-решт, і дозволяє визнати певну державу демократичною. У теорії держави і права виокремлюються такі форми демократії, як народовладдя, діяльність державного апарату на основі демократичних принципів, гарантування основоположних прав і свобод людини та громадянина [2, 187–191].

Інститут оскарження поглиблює зміст народовладдя. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ [17]. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У процесі здійснення безпосереднього народовладдя (наприклад, виборів) оскарження виступає гарантією, що акт волевиявлення громадян відповідатиме Конституції, чинному законодавству та світовим стандартам виборчих процедур.

На рівні представницької демократії право на оскарження дає можливість народові як джерелу влади проконтролювати якість виконання делегованих ним державним органам та органам місцевого самоврядування повноважень. Це особливо важливо, коли йдеться про органи вторинного представництва, які напряму громадянами не обираються. Саме тут оскарження є основним індикатором, що демонструє незадоволення населення роботою вказаних органів та їх посадових осіб. У зв'язку з цим велике значення має моніторинг обсягу, причин і підстав скарг, що подаються фізичними і юридичними особами щодо рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Великий обсяг скарг, повторюваність їх підстав – важлива інформація для оцінювання ефективності діяльності органів публічного управління (зокрема в аспекті можливих кадрових або організаційних змін в їх роботі) й удосконалення законодавства у цій сфері, виявлення питань, що потребують додаткового правового регулювання тощо.

Інститут оскарження також відіграє важливу роль у реалізації такої форми демократії, як дотримання демократичних принципів у діяльності органів державної (ширше – публічної) влади в управлінській сфері. Йдеться про принципи поділу влади, пропорційності, гласності й прозорості діяльності, розумності, доцільності, верховенства закону. Оскарження – гарантія, що зазначені принципи не сприйматимуться у ролі декларативних положень, а втілюватимуться в життя як імперативні вимоги до діяльності апарату публічної влади.

І, нарешті, як уже зазначалося, оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень – вагомий чинник забезпечення й захисту прав і свобод людини та громадянина, прав юридичних осіб. Оскарження є основоположне право людини, що випливає зі змісту ст. 40, 55 Конституції України, одночасно важлива юридична гарантія забезпечення інших прав. Без такої гарантії (разом з іншими гарантіями, у тому числі правом на справедливий суд, правом на правову допомогу тощо) реалізацію певних прав може бути поставлено під сумнів або взагалі нівельовано носіями публічної влади.

Крім того, потрібно враховувати, що використання механізмів оскарження виховує активного громадянина з високою правовою культурою як основу демократичної держави і громадянського суспільства. З одного боку, людина, розуміючи, що в неї є можливість опи-

ратися державному свавіллю, почуває себе впевненіше у взаємовідносинах з органами публічної влади. З другого боку, можливість суперечити навіть державі спрямовує громадян у бік активнішого використання засобів правового захисту і в інших правовідносинах, тобто об'єктивно сприяє підвищенню ролі права у житті соціуму.

При цьому, звичайно, йдеться про ситуацію, коли оскарження як інститут демократичної держави не лише закріплений у Конституції й поточному законодавстві, але й реально використовується фізичними та юридичними особами як засіб поновлення свої порушених суб'єктами владних повноважень прав, свобод і законних інтересів. У літературі правильно зауважується, що демократія, у тому числі й у сфері публічного управління, тісно пов'язана із самим суспільством [6, 23]. Якщо ж суспільна практика не сприймає демократичні процедури, не має міцної традиції правозахисту, то будь-які найпрогресивніші норми можуть залишитися "на папері". Наведена проблема актуальна й для України, громадянам якої властивий низький рівень довіри до державного апарату і судової системи зокрема, правовий нігілізм, зневіра у здатності захистити свої права. Тому вкрай важлива діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямована на підвищення інформованості населення про оскаржувальні механізми, надання правової допомоги незахищеним верствам населення щодо оскарження, привернення уваги органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб до фактів порушення прав і свобод тощо.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можна сформулювати такі висновки:

1. Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень – важливий інститут демократичної держави. Ефективність даного інституту в державно-правовій практиці – один із показників рівня демократичності, якого досягла певна держава.
2. Роль інституту оскарження у функціонуванні демократичної держави слід розглядати крізь його значення у реалізації демократичних функцій і форм демократії.
3. Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень – прояв контрольної функції демократії. Наявність права на оскарження дозволяє сприймати людину, людські об'єднання як суб'єкт публічного управління, наділений можливістю впливати на управлінський процес. Як прояв контрольної функції демократії оскарження має значення для реалізації основних її форм, народовладдя, дотримання демократичних принципів у діяльності апарату публічної влади, гарантування основоположних прав і свобод людини і громадянина, прав юридичних осіб.

Література

1. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: теоретична характеристика / Д. В. Лученко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2011. – Вип. 22. – С. 203–212.
2. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – 272 с.
3. Верховенство права : сборник; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1992. – 216 с.
4. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. М. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
5. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян : Закон СРСР від 02.11.89 р. № 719-1 [Електронний ресурс] // Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система // Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. [Електр. прогр.] – Версія 8.2.3. – К., 2012. – Заг. вказів. для користувачів. – Щоден. оновлення.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

7. Циппеліус Р. Філософія права : підручник / Циппеліус Р. ; пер. з нім. Є. М. Причепій, Л. А. Ситниченко, С. В. Пролєєв. – К. : Тандем, 2000. – 300 с.
8. Головатий С. Верховенство права : у 3-х кн. / Головатий С. – К. : Фенікс, 2006. – Кн. 3: Верховенство права: Український досвід. – 1747 с.
9. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія / Л. М. Шипілов. – Х. : ФІНН, 2009. – 215 с.
10. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 584 с.
11. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
12. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.
13. Арутюнян Г. Г. Конституціоналізм: уроки, вызови, гарантії / Арутюнян Г. Г. – К. : Логос, 2011. – 308 с.
14. Заветный С. А. Очерки по истории философии управления : моногр. / С. А. Заветный. – Х. : Издатель Савчук О. О. ; ХНТУСХ им. П. Василенко, 2011. – 384 с.
15. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / Овчаренко О. М. – Х. : Право, 2008. – 304 с.
16. Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18.11.2004 р. № 2195-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50 (31.12.2004). – Ст. 3258.
17. Конституція України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (01.10.2010). – Ст. 2598 з наст. змін.

