

Поняття та зміст адміністративно-правового інституту досудового оскарження в Україні

The Concept and the Content of the Administrative and Legal Institution of Pre-Trial Appeal in Ukraine

Мар'яна Хмиз¹, Мирослав Ковалів², Сергій Єсімов², Данило Йосифович²

Mariana Khmyz, Myroslav Kovaliv, Serhii Yesimov, Danylo Yosyfovych

¹ *Lviv University of Business and Law*

99 Kulparkivska Street, Lviv, 79021, Ukraine

² *Lviv State University of Internal Affairs*

26 Horodotska Street, Lviv, 79007, Ukraine

DOI: [10.22178/pos.74-5](https://doi.org/10.22178/pos.74-5)

JEL Classification: [K49](#)

Received 29.08.2021

Accepted 26.09.2021

Published online 30.09.2021

Corresponding Author:

khmyz.mariana@ukr.net

© 2021 The Authors. This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 License](#)



Анотація. У статті на основі методології системного аналізу досліджується поняття і зміст адміністративно-правового інституту досудового оскарження. На підставі чинного українського законодавства проаналізовано переваги і недоліки адміністративного оскарження в Україні. Розглянуто адміністративне оскарження як складний комплексний правовий інститут, що включає процедурні та процесуальні норми. До сутнісних ознак відносин, що виникають у зв'язку з досудовим оскарженням відносяться: дійсне або передбачуване порушення прав, свобод і законних інтересів особи, яка не наділена владними повноваженнями у сфері державного управління; особливий суб'єктний склад відносин у сфері досудового оскарження; адміністративно-правовий спір – вирішується суб'єктом, наділеним юрисдикційними повноваженнями, який не відноситься до органів судової влади, прямо або побічно (щодо правового статусу або специфіки діяльності) пов'язаний з адміністрацією; особливий засіб захисту права – скарга, за колом наданих гарантій відрізняється від адміністративного позову. Водночас визначено адміністративно-правовий інститут досудового оскарження як систему норм, що регулюють процедуру прийому, реєстрації, розгляду скарг, прийняття рішень за скаргами органами, не пов'язаними із судовою системою.

Ключові слова: адміністративне право; адміністративні процедури; досудове оскарження; скарга; адміністративний позов; адміністративне судочинство в Україні.

Abstract. The article studies the concept and the content of the administrative-legal institute of pre-trial appeal based on the system analysis methodology. Based on the current Ukrainian legislation, the advantages and disadvantages of administrative appeal in Ukraine are analysed. The administrative appeal is considered a complicated, complex legal institution, which includes procedural and processual norms. The essential features of the relationship, arising in connection with the pre-trial appeal include: actual or alleged violation of the rights, freedoms and legitimate interests of a person who is not endowed with authority in the field of public administration; particular subjective composition of relations in the field of pre-trial appeal; administrative-legal dispute - resolved by an entity, endowed with jurisdictional powers, which does not belong to the judiciary, directly or indirectly (regarding the legal status or specifics of the activity) related to the administration; a particular remedy - a complaint differs from the administrative claim by the scope of provided guarantees. At the same time, the administrative-legal institute of pre-trial appeal is defined as a system of norms that regulate the procedure of receiving, registering, reviewing complaints, and making decisions on complaints by organisations not related to the judicial system.

Keywords: administrative law; administrative procedures; pre-trial appeal; complaint; administrative claim; administrative proceedings in Ukraine.

ВСТУП

Досудове оскарження дій органів публічної адміністрації покликане забезпечити оперативний захист (відновлення) порушених прав, свобод і законних інтересів у сфері публічного управління та звільнити громадян від необхідності звертатися до суду. Водночас досудове оскарження виконує не тільки правозахисну функцію – досудові процедури оскарження є важливим каналом зворотного зв'язку, що з'єднує громадянське суспільство та інститути публічної влади, за яким останні мають можливість отримувати інформацію про недоліки в окремих питаннях публічного управління та оперативно усувати ці недоліки.

Термінологічне визначення досудових процедур оскарження в законодавстві можна назвати хаотичним. Як вважають окремі дослідники, законодавець використовує терміни «позасудове оскарження», «досудове оскарження», «претензійне провадження». Цими обставинами обумовлена необхідність формування лаконічного та структурованого визначення інституту досудового оскарження. Водночас адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу вимагає теоретичного осмислення сутності інституту досудового оскарження, визначення змісту в умовах розвитку законодавства.

Метою статті є дослідження поняття та змісту адміністративно-правового інституту досудового оскарження в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз наукової літератури, в якій розглядаються окремі аспекти визначення оскарження як правового інституту, дозволяє виділити 3-и основні питання, дослідження яких необхідно для визначення змісту адміністративно-правового інституту досудового оскарження, а саме: 1) розмежування інституту досудового оскарження і інституту звернень громадян; 2) розмежування інституту досудового оскарження і адміністративного судочинства; 3) визначення системоутворюючих ознак інституту досудового оскарження та елементів структури.

Д. Лученко [1], розглядаючи проблеми оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень у

літературі радянського періоду, зазначав, що інститут права скарги розглядали як сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі прийому, розгляду та вирішення скарг і заяв в органах державного управління [1].

У вказаний період для визначення загальної для різних видів звернень категорії був використаний термін «заява». Учені проводили певну грань між заявою та скаргою. Заява, яка носить характер скарги, містить вказівку на порушення прав і законних інтересів. Скарга та заява завжди пов'язані із зазначенням на недоліки в діяльності державного апарату. Більш чітко розмежування скарги та інших видів звернень запропонував В. Сорокін. На думку дослідника, схожість між скаргою та заявою складається лише в тому, що вони є формами звернень. Різницю між скаргою, заявою та пропозицією визначає мета, а предмет заяви – відновлення порушених прав. В. Сорокін вважав, що скарга і інші види звернень мають специфічні властивості, тому порядок розгляду скарг і інших звернень має бути різним [1].

Багатьма вченими скарга розглядалася як елемент інституту звернень громадян. Ця позиція спирається на систему чинного законодавства. Адже загальний порядок розгляду скарг і інших звернень встановлено одним нормативно-правовим актом – Законом України «Про звернення громадян» [2].

Незважаючи на це, розгляд скарг як елемента інституту звернень громадян видається необґрунтованим. Наведемо кілька аргументів на обґрунтованість цієї позиції. По-перше, тільки скарга пов'язана з наявністю дійсного або гаданого порушення прав, свобод чи законних інтересів. З цього випливає особливість скарги – наявність дійсного або гаданого порушення законності у сфері публічного управління владним суб'єктом (права, свободи та законні інтереси суб'єкта оскарження встановлені законами і іншими нормативно-правовими актами). По-друге, тільки скаргі властиво наявність адміністративно-правового спору між суб'єктом оскарження та владним суб'єктом, який підозрюється у порушенні прав, свобод і законних інтересів. Оскільки адміністративно-правовий спір передбачає наявність протиріч або розбіжностей між суб'єктами адміністративних право-

відносин, скарги завжди властиво наявність спору.

На думку окремих дослідників, скарга не завжди свідчить про наявність адміністративно-правового спору в зв'язку з обставинами: по-перше, якщо скарга необґрунтована, то спір може бути лише проявом недобросовісності іншої сторони; по-друге, нерідкі випадки несумлінності скаржника; по-третє, не варто виключати фактор помилки скаржника. Якщо зазначені обставини мають місце вони лежать у площині моральної оцінки дій особи, яка звернулася зі скаргою, і не свідчать про відсутність адміністративно-правового спору, оскільки розбіжності та протиріччя між публічною адміністрацією і особою, яка звернулася зі скаргою, об'єктивно виражаються в змісті скарги.

По-третє, в правовій системі України регулювання розгляду скарг вийшло за межі законодавства про звернення громадян. Існує розгалужена система нормативно-правових актів, положення яких регламентують спеціальні процедури досудового оскарження [3]. Дія загального порядку розгляду звернень на ці процедури не поширюється. Ще один аргумент на підтримку виділення досудового оскарження в якості самостійного правового інституту – спеціальне правове регулювання відносин, пов'язаних з досудовим розглядом ряду категорій скарг.

Виходячи з наведених суджень інститут досудового оскарження та інститут звернень громадян є самостійними правовими інститутами, норми яких регулюють суспільні відносини, що володіють специфікою, зумовленої відмінностями скарги від інших звернень.

У літературі можна зустріти думку про те, що судова скарга і адміністративна скарга відносяться до одного правового інституту, у контексті розширеного розгляду предмета регулювання інституту оскарження в адміністративному праві, включаючи адміністративну скаргу, цивільно-правову (судову) скаргу, господарську (судову) скаргу. Керуючись цією позицією можна прийти до висновку про те, що існує досить великий за предметом регулювання правовий інститут оскарження, який включає норми, що регулюють відносини у галузі досудового оскарження та у сфері адміністративного та господарського судочинства. З цією точкою зору не можливо погодитися.

Відносини у сфері досудового оскарження та відносини у сфері судового вирішення адміністративно-правових спорів мають різну правову природу. По-перше, правосуддя в адміністративних справах, не входить у коло питань, що становлять предмет діяльності виконавчої влади. Досудове вирішення адміністративно-правових спорів, навпаки, здійснюється адміністрацією. Коло суб'єктів правовідносин – основна відмінність досудового оскарження від адміністративного судочинства [4].

Досудове врегулювання адміністративних спорів і адміністративне судочинство – це різні інститути. З'єднання в одному інституті досудового оскарження та адміністративного судочинства означає змішання правосуддя у адміністративних справах і вирішення адміністративно-правових спорів позасудовими органами. Це не відповідає сутності принципу поділу влади.

По-друге, категорії «цивільно-правова (судова) скарга», «господарська (судова) скарга» суперечать теоретичній концепції поняття «адміністративний позов», яке утвердилося не тільки в науці адміністративного процесуального права, а й у Кодексі адміністративного судочинства України [5].

Відмінною особливістю адміністративного позову є використання судом спеціальних процесуальних засобів, у тому числі компенсаційних механізмів, при вирішенні спору, заявленого адміністративним позовом.

Серед процесуальних засобів, властивих адміністративному судочинству, але не властивих досудовому оскарженню, можна виділити можливість призупинення дії оспорюваного акта, усний розгляд (за загальним правилом), право суду винести окрему ухвалу у разі виявлення порушення законності у межах вирішення справи. Коло гарантій захисту прав, наданих адміністративним позовом, істотно ширше, ніж коло гарантій, що надаються скаргою. Це дозволяє розглядати адміністративний позов і скаргу в якості окремих засобів захисту права.

Сутнісні відмінності відносин у сфері досудового оскарження і відносин, що виникають у зв'язку з судовим вирішенням адміністративно-правових спорів, проявляються суб'єктному складі, використанні різних засобів захисту права – скарги та позову.

Істотні відмінності відносин у сфері досудового оскарження та відносин у сфері адміністративного судочинства не дозволяють розглядати їх у контексті одного інституту. Відмінні риси досудової скарги як засобу захисту прав в управлінських відносинах дозволяють розглядати адміністративно-правовий інститут досудового оскарження в якості самостійного правового інституту поряд з інститутами звернень громадян та адміністративним судочинством.

Я. Михайлюк [6] зазначає, що інститут адміністративного оскарження пропонують включати до комплексного інституту оскарження в адміністративному праві, до якого, окрім інституту адміністративного оскарження, входять також інститути судового оскарження та непрямого оскарження.

Як сутнісні ознаки відносин, що виникають у зв'язку з досудовим оскарженням, які відрізняють від інших відносин, можна виділити:

- дійсне або передбачуване порушення прав, свобод і законних інтересів особи, яка не наділеного владними повноваженнями;
- дійсне або передбачуване порушення законності у сфері державного управління;
- адміністративно-правовий спір між суб'єктами відносин у сфері досудового оскарження;
- особливий суб'єктний склад відносин у сфері досудового оскарження, адміністративно-правовий спір вирішується суб'єктом, наділений юрисдикційними повноваженнями, який не відноситься до органів судової влади, прямо або побічно (щодо правового статусу або специфіки діяльності) пов'язаний з адміністрацією;
- відносини у сфері досудового оскарження завжди виникають до звернення до суду та припиняються при порушенні справи у порядку адміністративного судочинства;
- особливий засіб захисту права – скарга, за колом наданих гарантій відрізняється від адміністративного позову.

Виходячи з наведених ознак, предмет правового регулювання інституту досудового оскарження можна визначити, як сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі скаргами, що вирішуються органами (посадовими особами), які не відносяться до судової влади.

У межах структури адміністративно-правового інституту досудового оскарження можливо виділити три групи правових норм, що регулюють різні досудові процедури оскарження. Дані процедури мають специфіку, але відповідають сутнісним ознакам відносин у сфері досудового оскарження, позначеним вище.

Перша група норм у структурі адміністративно-правового інституту досудового оскарження – норми, що регламентують позасудове (адміністративне) оскарження. Відносини у даній сфері виникають у зв'язку з направленням скарг до органів публічного управління (органи виконавчої влади та інші державні органи, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність) або до посадових осіб зазначених органів. Позасудове (адміністративне) оскарження, на відміну від правосуддя в адміністративних справах, передбачає оперативність, меншу формалізацію, не передбачає (за загальним правилом) участь особи у розгляді, яка направила скаргу.

У межах позасудового оскарження скарги розглядаються органами публічної адміністрації, які не входять до судової системи, розглядають скарги за процедурою, що не володіє значною схожістю з адміністративним судочинством. Мова йде про принцип змагальності, який практично не застосовується у позасудовому оскарженні. Для позначення даної процедури використовуються терміни «позасудове» або «адміністративне» оскарження.

У системі правових норм, що регулюють позасудове оскарження, можна виділити два елементи. Перший елемент – правові норми, що регулюють загальну процедуру позасудового оскарження. Основа даної системи норм – положення Закону України «Про звернення громадян». Відповідно до Закону приймаються підзаконні акти органами публічної адміністрації, що встановлюють додаткові гарантії реалізації права на оскарження. Другий елемент системи норм, що регламентують позасудове (адміністративне) оскарження – норми, що регулюють спеціальні процедури позасудового оскарження (оскарження правових актів податкових, митних органів, державних і приватних виконавців тощо). Ці процедури мають значні відмінності від адміністративного судочинства.

У літературі ведеться дискусія щодо віднесення адміністративного оскарження до про-

цесуальних адміністративних інститутів [1] та особливої форми адміністративної процедури [7]. Прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» сприятиме розгляду зазначеного питання у контексті комплексного правового інституту адміністративного права.

Друга група норм у структурі адміністративно-правового інституту досудового оскарження – норми, що регулюють квазісудове оскарження. У даний час приклади функціонування квазісудовий процедур оскарження існують в Україні [8, с. 155]. Процедура, за якою вирішують спори квазісудові органи, володіють значною схожістю з адміністративним судочинством. Квазісудові органи не входять у судову систему не відносяться до виконавчої влади, але можуть бути певною мірою залежні від останньої (головним чином – у сфері формування складу квазісудових органів).

Сутнісна відміна квазісудового оскарження від позасудового (адміністративного) полягає в тому, що воно має значну схожість з судовим вирішенням адміністративно-правових спорів. Ця схожість полягає в обмеженому застосуванні деяких принципів адміністративного судочинства, у першу чергу принципу змагальності, який проявляється в усному розгляді справи на засіданні квазісудового органу.

Третя група норм у структурі адміністративно-правового інституту досудового оскарження – норми, які регламентують оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення у досудовому порядку. Відносини у даній сфері пов'язані з дійсним або можливим порушенням прав особи, щодо якої ведеться провадження, наявністю адміністративно-правового спору, що вирішуються суб'єктом, який не відноситься до судової системи. Ці відносини можна розглядати у контексті предмета правового регулювання інституту досудового оскарження.

Розвиток досудової скарги в епоху інформаційних технологій вимагає розширення можливостей для подання скарг і матеріалів, доданих до них, у формі електронного документа. Для спрощення взаємодії громадян і уповноважених органів (посадових осіб) при направленні скарг за допомогою інформаційно-комунікаційної мережі Інтернет доцільна централізація прийому скарг на базі одного

Інтернет-порталу (цим порталом потенційно може стати Єдиний портал адміністративних послуг).

Централізація направлення скарг через Єдиний портал адміністративних послуг може зажадати виконання кількох умов: поширення електронного формату надання адміністративних послуг; регламентація і організація контролю у сфері дотримання правил і термінів прийому, реєстрації, направлення скарг у інший орган, що направляються в електронній формі, направлення рішень за цими скаргами; систематизація законодавства про досудове оскарження та уніфікація основних вимог до форми та змісту скарг.

ВИСНОВКИ

Розвиток досудового оскарження як одного із способів вирішення адміністративно-правових спорів входить у сферу публічних інтересів суспільства. Досудове оскарження має значний правозахисний потенціал, який у даний час реалізований не повністю. За умови зближення стандартів досудового оскарження до стандартів адміністративного судочинства (в першу чергу, в частині надання громадянам права на участь у розгляді скарги та покладання тягаря доведення законності та обґрунтованості оскаржуваного акта на адміністрацію) досудові процедури оскарження можуть стати більш привабливим способом захисту прав, ніж адміністративне судочинство.

Досудові процедури оскарження мають ряд об'єктивних переваг перед адміністративним судочинством. За умови надання громадянам, які звертаються зі скаргою, деяких гарантій захисту прав, властивих адміністративному судочинству (в числі яких необхідно особливо виділити право на участь у розгляді скарги і покладання тягаря доведення законності та обґрунтованості оскаржуваного акта на адміністрацію), досудове оскарження може стати кращим для громадян способом дозволу адміністративно-правових спорів.

Норми адміністративно-правового інституту досудового оскарження регулюють відносини, що виникають у зв'язку з трьома різновидами процедур оскарження: позасудове (адміністративне) оскарження; квазісудове оскарження; оскарження постанов у справах

про адміністративні правопорушення в судовому порядку.

Адміністративно-правовий інститут досудового оскарження можна визначити, як систему норм, що регулюють процедуру прийому, реєстрації, розгляду скарг, прийняття рішень

за скаргами органами, не пов'язаними із судовою системою. Досудове оскарження є самостійним правовим інститутом поряд з адміністративним судочинством та інститутом звернень громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Luchenko, D. (2017). *Instytut oskarzhennia v administratyvnomu pravi* [Institute of appeal in administrative law] (Doktoral dissertation), Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv (in Ukrainian)
[Лученко, Д. (2017). *Інститут оскарження в адміністративному праві* (Докторська дисертація), Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків].
2. Pro zvernennia hromadian (Ukraine), 02.10.1996, No 393/96-VR. Retrieved August 1, 2021, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (in Ukrainian)
[Про звернення громадян (Україна), 02.10.1996, № 393/96-ВР. Актуально на 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>].
3. Mishakina, L. (2021, Liutyi 17). Stroky zvernennia do sudu z pozovom pro oskarzhennia rishennia kontroliuiuchoho orhanu pislia protsedury dosudovoho poriadku vyrishennia sporu [Terms of appeal to the court with a claim to appeal the decision of the supervisory body after the pre-trial procedure for resolving the dispute]. Retrieved from https://www.crowe.com/ua/croweacu/news/zvernenya_do_sudu (in Ukrainian)
[Мішакіна, Л. (2021, Лютий 17). *Строки звернення до суду з позовом про оскарження рішення контролюючого органу після процедури досудового порядку вирішення спору*. URL: https://www.crowe.com/ua/croweacu/news/zvernenya_do_sudu].
4. Bevzenko, V. (2020). *Sub'iekt vladnykh povnovazhen: poniattia, oznaky, vydy* [The subject of power: concepts, signs, types]. Aktualno na 01.08.2020. Retrieved from https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf (in Ukrainian)
[Бевзенко, В. (2020). *Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види*. Актуально на 01.08.2020. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf].
5. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy (Ukraine), 06.07.2005, No 2747-VI. Retrieved August 1, 2021, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (in Ukrainian)
[Кодекс адміністративного судочинства України (Україна), 06.07.2005, № 2747-VI. Актуально на 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>].
6. Mykhailiuk, Ya. (2020). Administratyvne oskarzhennia: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku [Administrative appeal: current state and prospects of development]. *Yurydychnyi Visnyk*, 4, 125–131 doi: 10.32837/yuv.v0i4.1981 (in Ukrainian)
[Михайлюк, Я. (2020). *Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку*. *Юридичний Вісник*, 4, 125–131. doi: 10.32837/yuv.v0i4.1981].
7. Yermakov, Yu. V. (2019). Administratyvnyi poriadok oskarzhennia rishen, dii chy bezdiialnosti sub'iektiv publichnoi administratsii shchodo zdiisnennia administratyvnykh protsedur u sferi mihratsii [Administrative procedure for appealing against decisions, actions or omissions of public administration entities regarding the implementation of administrative procedures in the field of migration]. *South Ukrainian Law Journal*, 1(4), 34–38. doi: 10.32850/sulj.2019.4.1.8 (in Ukrainian)
[Єрмаков, Ю. В. (2019). *Адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративних*

процедур у сфері міграції. *South Ukrainian Law Journal*, 1(4), 34–38. doi: 10.32850/sulj.2019.4.1.8].

8. Korchynskiy, O. (2018). *Pravovi zasady orhanizatsii administratyvnoho sudochynstva v Ukraini* (Doctoral dissertation), Natsionalnyi universytet "Lvivska politekhnika". Lviv (in Ukrainian) [Корчинський, О. (2018). *Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні* (Кандидатська дисертація), Національний університет «Львівська політехніка». Львів].