

УДК 342.95

М. І. Белікова

*аспірантка кафедри адміністративного права
(Національний університет "Юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого")*

ПІДСТАВИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ

Актуальність досліджуваної проблеми. Оскарження рішень, дій або бездіяльності держави та її органів в адміністративному порядку є одним із механізмів забезпечення прав та законних інтересів людини та громадянина. Конституція України та Закон України "Про звернення громадян" надають громадянам право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб з метою поновлення своїх прав та законних інтересів у разі порушення. На законодавчому рівні закріплений вичерпний перелік підстав такого оскарження. Однак в теорії адміністративного права відсутній поділ підстав адміністративного оскарження, що зумовлює необхідність проведення аналізу чинного законодавства та теоретичних напрацювань у цій сфері.

Аналіз публікацій та досліджень. Зазначена тема є недостатньо розробленою та малодослідженою. Загальній характеристиці оскарження

© Белікова М. І., 2013

© Національний університет "Острозька академія", 2013

рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади були присвячені наукові праці О.І. Грибка, Л.Є. Кисіль, І.О. Картузова, О.К. Костюкевича, Д.В. Лученко, В.П. Тимошука, специфіку адміністративного оскарження в окремих сферах державного управління вивчали Н.В. Александрова, В. Галай, В.К. Колпаков, С.А. Убогий та ін.

Метою статті є аналіз підстав оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади та їх поділу задля сприяння на теоретичному рівні розвитку процедури адміністративного оскарження.

Виклад основного матеріалу. Оскільки в доктрині адміністративного права відсутній поділ підстав оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади в адміністративному порядку (далі – адміністративне оскарження), то вважаємо за необхідне звернутися до теоретичних розробок у царині теорії права та цивільного процесу. У теорії права спробуємо визначити поняття підстав, а також їх види, а в цивільному процесі окреслимо підстави позову, так як, на нашу думку, є можливим використання розробок учених-цивілістів стосовно цивільного позову та його підстав, оскільки він є втіленням однієї з форм захисту громадянами своїх прав та законних інтересів.

У загальній теорії права юридичну підставу визначають як сукупність передбачених правом обставин, умов, фактів і передумов, що забезпечують настання юридичних наслідків. Вона має нормативне закріплення, визначений зміст, вичерпний характер, враховує особливості певного випадку та породжує юридичні наслідки. Підстава може мати регулятивний чи охоронний характер. У сфері регулювання суспільних відносин вона забезпечує настання наслідків, пов'язаних з використанням наданого права, дотриманням заборони чи виконанням покладеного обов'язку, є підставою для прийняття регулятивного правозастосовчого

▪ Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку / М. І. Белікова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13bmivap.pdf>.

акта. Серед регулятивних – розрізняють підстави: виникнення правовідносин; виникнення зобов'язань; недійсності угоди; виникнення права власності; укладення шлюбу та ін. Підстави у сфері правоохоронних відносин передбачають встановлення можливостей захисту чи відновлення порушеного права та настання юридичної відповідальності. Серед охоронних – визначають підстави: позову; притягнення до юридичної відповідальності; настання юридичної відповідальності тощо [1]. Тобто, підстава розглядається як передумова виникнення правових відносин.

У теорії вирізняють два види передумов: 1) матеріальні (загальні), у вузькому значенні — це певні інтереси або блага, що зв'язують суб'єктів права (не менше двох) як учасників правовідносин, у широкому значенні – система соціальних, економічних, політичних, ідеологічних обставин, що спричиняють об'єктивну необхідність у правовому регулюванні суспільних відносин; встановлення доцільних відносин між суб'єктами через надання їм юридичних прав, повноважень (посадовим особам), а також покладання юридичних обов'язків і відповідальності; 2) юридичні (спеціальні): норма права; правосуб'єктність (праводієздатність); юридичний факт (може розглядатися і як передумова правовідносин, і як їх структурний елемент). Двом видам передумов виникнення правовідносин відповідають два види їх змісту: 1) матеріальний – реальні дії, пов'язані з використанням і здійсненням суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків; фактична поведінка (дія чи бездіяльність), яку правомочний може, а правозобов'язаний повинен здійснити; 2) юридичний – суб'єктивне юридичне право, повноваження, суб'єктивний юридичний обов'язок, юридична відповідальність [2].

Правовідносини органічно взаємопов'язані з нормами права й являють собою до деякої міри єдине ціле. Це невелика, але чітка динамічна

▪ Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку / М. І. Белікова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13bmivap.pdf>.

система, у якій два компоненти кореспондують один одному. Норма поза правовідносинами мертва, правовідносини без норми неможливі. Вони співвідносяться як причина і наслідок – перша передує другому. Правовідносини виникають і функціонують тільки на основі норми. У теорії права норми права класифікують за різними критеріями: за суб'єктами правотворчості, за предметом правового регулювання, за юридичною силою, за функціями та ін. За характером норми класифікують на норми матеріального права, що визначають права та обов'язки суб'єктів у різноманітних сферах; та норми процесуального права, які визначають порядок дій суб'єктів у різноманітних сферах. [3, с. 436]

Таким чином, з точки зору теорії права, підстави можна поділити на: регулятивні та охоронні; матеріальні й юридичні; матеріальні і процесуальні.

Захист порушених і оспорюваних прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ і організацій гарантується їх правом на звернення у встановленому порядку з вимогою до компетентного органу, наділеного юрисдикційними функціями, розпочати діяльність по розгляду і вирішенню справи зі спірних правовідносин. Цивільним процесуальним засобом, яким забезпечується реалізація права на звернення до суду з метою здійснення правосуддя в справах, що виникають по спорах з цивільних, сімейних, трудових, кооперативних, авторських та інших правовідносин, виступає позов. Таким чином, позов втілює в собі право заінтересованої особи на порушення цивільної справи в суді і судову діяльність на захист порушеного або оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу, державних і громадських інтересів. Позов має свої структурні частини (елементи): предмет, підстави та зміст.

▪ Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку / М. І. Белікова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13bmivap.pdf>.

Теоретики цивільного процесуального права намагалися класифікувати факти (або права та правовідносини), які належать до підстави позову на самостійні групи. В. М. Гордон розрізняв матеріальну та процесуальну підставу позову. Матеріальною він вважав ті правовідносини, з яких випливає позов; процесуальною – сукупність обставин, якими підтверджуються позовні вимоги. [4, с. 36]

У сучасній літературі підставу позову складають обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Ними будуть: юридичні факти матеріально-правового характеру, що визначаються нормами матеріального права, які врегульовують спірні правовідносини, їх виникнення, зміну, припинення; доказові факти, тобто ті, що тісно пов'язані з фактами матеріально-правового характеру і на підставі яких можна зробити висновок про їх наявність чи відсутність (у справах про встановлення батьківства, факти ведення сумісного господарства тощо). Від них відрізняються цивільно-процесуальні факти, які стверджують наявність обставин, необхідних для реалізації права на пред'явлення позову, заходів по забезпеченню позову, зупинення провадження у справі, тощо [5]. Підстави позову, які підтверджують, що спірне право належить позивачу, а на відповідача покладені певні обов'язки, складають активну підставу. До її складу входять також факти, які обґрунтовують належність доказів до справи, і те, що позивач і відповідач є суб'єктами прав і обов'язків спірних правовідносин. Пасивну підставу позову складають факти, з яких вбачається, що відповідач вчинив дії, спрямовані на заперечення права позивача або утвердження за собою права, яке йому не належить [6]. Вище викладене дає можливість стверджувати, що у доктрині цивільного процесу підставою позову вважають юридичні факти,

▪ Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку / М. І. Белікова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13bmivap.pdf>.

які носять матеріально-правовий характер та цивільно-процесуальні факти, а також пасивну та активну підстави.

Необхідно зазначити, що в теорії адміністративного права існують напрацювання, що стосуються підстав адміністративного позову. Під підставою (підставами) адміністративного позову розуміють обставини справи (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду відповідної інстанції з вимогами до іншої особи. В юридичній літературі розрізняють дві групи фактів. До першої відносять активні, тобто такі, які підтверджують, що спірне право належить позивачеві, а на відповідача покладені певні обов'язки; до другої відносяться пасивні, в яких зосереджено виконання дій відповідачем, спрямованих на заперечення права позивача або утвердження за собою права, яке йому не належить. Підстави позову не можна ототожнювати з нормами права, на які посилається позивач, а також з документами, які є письмовими доказами юридичних фактів, які складають підстави позову, чи заперечення проти нього [7].

Здійснивши аналіз зазначених теоретичних розробок, враховуючи те, що скарга на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади є процесуальною формою захисту порушених прав та законних інтересів громадян, видається можливим використання доробок у сфері теорії права та цивільного процесу щодо визначення та поділу підстав скарги. Відповідно до положень Закону України "Про звернення громадян", скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Тобто підставою подачі скарги є рішення, дія (бездіяльність), внаслідок яких порушені права та

▪ Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку / М. І. Белікова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13bmivap.pdf>.

законні інтереси громадян. До таких рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);

створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;

незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Саме вище наведені рішення, дії або бездіяльність органів публічної влади, на нашу думку, і будуть складати матеріальну підставу адміністративного оскарження. На наш погляд, матеріальна підстава адміністративного оскарження – це юридичні факти, що носять матеріально-правовий характер, і за наявності яких особа може стати суб'єктом адміністративного оскарження, звернувшись до компетентного суб'єкта з відповідною скаргою. Оскільки лише у разі винесення незаконного рішення органом виконавчої влади, незаконного притягнення до адміністративної відповідальності і т.п., громадянин може стати одним із суб'єктів відносин адміністративного оскарження, що мають трьохчленний характер. Однак, вважаємо, що поряд з матеріальними підставами існують і процесуальні. Під процесуальними підставами розуміємо сукупність нормативно закріплених умов та обставин, необхідних для реалізації громадянами свого права на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади. До таких умов та обставин можна віднести: законодавчо закріплені вимоги до скарги, термін її подання, правосуб'єктність громадян та ін. Саме за єдності матеріальних

▪ Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку / М. І. Белікова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13bmivap.pdf>.

та процесуальних підстав, громадянин може стати повноцінним суб'єктом адміністративного оскарження.

Висновок. Адміністративне оскарження є складною правовою категорією, що використовується для позначення кількох правових явищ, а саме: правовідносин, інституту права, суб'єктивного права, адміністративного процесу. У запропонованому нами дослідженні адміністративне оскарження було розглянуто як охоронні адміністративно-правові відносини, визначено їх підстави. Однак є необхідність у подальших розробках цієї проблематики, адже, вбачається доцільним визначення та поділ підстав адміністративного оскарження у розумінні інституту права, суб'єктивного права, адміністративного процесу.

Список використаних джерел

1. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: В 6 т [Електронний ресурс] / Ю. С. Шемшученко. – К.: Укр. енциклопедія: енциклопедія, 1998. – Режим доступу: <http://cyclor.com.ua/content/view/920/58/1/9/>. – Заголовок з екрану.
2. Гіда Є. О., Білозьоров Є. М. Теорія держави та права [Електронний ресурс]: підручник / за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОРМ О. С. ЛІПКАН, 2011. – 576 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1405100345080/pravo/pravovi_vidnosini_sferi_pravoohoronnoyi_diyalnosti#391. – Заголовок з екрану.
3. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, – 2006. – 688 с.
4. Тимченко Г. П. Підстава позову в цивільному процесі [Текст] / Г. П. Тимченко // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 10. – С. 36-39.

▪ Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку / М. І. Белікова // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13bmivap.pdf>.

5. Штефан М. Й. Цивільний процес [Електронний ресурс]: підручник / М. Й. Штефан. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К.: Вид. Дім "Ін Юре", 2001. – 696 с. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/688/74/>. – Заголовок з екрану.

6. Логінов О. А, Штефан М. Й. Цивільний процес України [Електронний ресурс]: навчальний посібник / О. А. Логінов, М. Й. Штефан. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 368 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1736080348346/pravo/ponyattya_vidi_elementi_pozovu. – Заголовок з екрану.

7. Бречко А. В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин [Електронний ресурс] / А. В. Бречко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – №2(36). – Режим доступу http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2009_2/doc/5/07.pdf. – Заголовок з екрану.

Белікова М. І.

Підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку

Опираючись на теоретичні розробки в галузі цивільного процесу та теорії права, у статті досліджені та виокремлені підстави оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади в адміністративному порядку. Окреслено коло питань, які потребують подальшого доктринального розвитку

Ключові слова: адміністративне оскарження, позов, матеріальні та процесуальні підстави

Беликова М. И.

Основания обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти

Опираясь на теоретические разработки в области гражданского процесса и теории права, в статье исследованы и выделены основания обжалования решений, действий или бездействия органов государственной власти в административном порядке. Определены круг вопросов, которые требуют дальнейшего доктринального развития

Ключевые слова: административное обжалование, иск, материальные и процессуальные основания

Bielikova M. I.

Grounds for appeal against decisions, actions or omissions of the executive power

Drawing on theoretical developments in the field of the civil procedure and legal theory, the article researched and identified grounds of appeal decisions, acts or omissions of public authorities in the administrative procedure. The issues that require further doctrinal's development were identified

Key words: administrative appeal, lawsuit, substantive and procedural grounds