

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.8>

В. В. Тильчик

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОСКАРЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ КАТЕГОРІЇ «СПІР У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН»: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОГО ВАРІАНТУ

У статті здійснено спробу переосмислення наявної системи оскарження з урахуванням новел вітчизняної науки і практики та передумов формування галузі адміністративного процесуального права, у якій центральне місце належить категорії «спір у сфері публічно-правових відносин». Проведено аналіз підсистем вирішення спорів засобами адміністративного судочинства та оскарження у досудовому порядку з позиції ефективності та діалектичного зв'язку. Висновки надали можливість представити модель оскарження та визначити його рівні. Окремо приділена увага проблематиці запровадження медіації у вирішенні спорів, її місця в системі оскарження. Ідея дослідження полягає у тому, що традиційно питання визначення категорії «спір» досліджується крізь призму та у діалектичному зв'язку з іншими суміжними правовими категоріями. Такий напрям досліджень передусім є зручним для проведення наукових пошуків, оскільки ґрунтується в продовження усталеного окремого концептуального підходу та дозволяє використовувати вже відоме припущення з метою формулювання окремих елементів нового знання про об'єкт. Отже, поза увагою науковців залишається питання про співвідношення категорій «оскарження» та «спір» у межах адміністративного оскарження, оскільки вказані категорії співпадатимуть і не можуть бути оцінені як такі, що є похідними одна від одної (відповідно виникатиме питання про доцільність та обґрунтованість їх одночасного застосування за одночасної неможливості обрання одного з них як узагальнюючого). Проведене дослідження дає можливість виділити рівні (підсистеми) оскарження: перший рівень оскарження можливо визначити за критерієм обов'язковості виконання рішення (досудове вирішення спору, за приведених умов та медіацію, як альтернативний спосіб вирішення таких спорів у досудовому порядку). Вищий рівень оскарження – вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин адміністративними судами.

Ключові слова: *спір у сфері публічно-правових відносин, оскарження, адміністративне судочинство, адміністративний процес, медіація.*

Постановка проблеми. У вітчизняній правовій науці традиційно питання визначення категорії «спір» досліджується крізь призму та у діалектичному зв'язку із іншими суміжними правовими категоріями. Такий напрям досліджень передусім є зручним для проведення наукових пошуків, оскільки ґрунтується в продовження усталеного окремого концептуального підходу та дозволяє використовувати вже відоме припущення з метою формулювання окремих елементів нового знання про об'єкт.

Часто сам об'єкт, явище об'єктивної дійсності залишаються поза увагою дослідників, або лише констатується його існування. В основному це стосується складних понять і категорій. Прикладом може слугувати поняття «тінізація економіки» [1]. Залежно від обраного методологічного підходу дослідження такого явища, окремі вчені роблять висновок, що воно складається із низки видів неоднорідної за характером діяльності. Таким чином, замість визначення і характеристики явища, формування поняття наукові пошуки здійснюються у напрямі визначення складників та їх

характеристики. Очевидно, що за таких обставин науковий результат навряд чи витримає критику, оскільки буде «підігнаний» під наявну модель, що виключає його новизну, або породить плутанину в праворозумінні та проблеми у правореалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність, зміст та значення оскарження та спору, як у праксеологічному, так і в аксіологічному сенсі, розроблялися такими вченими, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Ф. Андрійко, Т.О. Коломоєць, О.В. Лученко, О.П. Рябченко, О.В. Константиєм та іншими. Не зважаючи на те, що дослідженню поняття спору в публічно-правових відносинах приділено багато уваги з боку наукової спільноти, зокрема, сформульований доктринальний вектор активізації наукових пошуків у цій царині, постає питання глибокого переосмислення наявних поглядів на сутність і зміст такого поняття, у тому числі й визнання його самостійного характеру поряд із суміжними правовими категоріями.

Метою статті є дослідження передумов формування системи оскарження в контексті категорії «спір у сфері публічно-правових відносин».

Виклад основного матеріалу.

Основні питання, які вирішувалися в площині поставленого у даній праці завдання, це дослідження сутності, змісту та розмежування понять «адміністративно-правовий спір» та «публічно-правовий спір». Вказана проблематика піднята, зокрема, у комплексному дослідженні Д.В. Лученка «Інститут оскарження в адміністративному праві», де обґрунтовується позиція щодо використання власне терміну «адміністративно-правовий спір» як вид публічно-правового. Позначаючи поняттям «адміністративно-правовий спір» відносини, що складаються у процесі досудового та судового оскарження, вчений робить висновок про його основну ознаку – матеріальну передумову оскарження. В контексті останньої категорії (*оскарження* – курсив В.Т.) визначається, що для вирішення адміністративно-правових спорів передбачено адміністративний порядок і судовий порядок, які зумовлюють існування відповідних проце-

суальних форм розгляду адміністративних скарг та адміністративних позовів. Отже, вказане логічно зумовлює існування процесуальної форми розгляду адміністративних скарг (адміністративне оскарження), позовної процесуальної форми (судове оскарження), процесуальної форми непрямого оскарження (звернення до органів, наділених повноваженнями ініціювати оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень) [2, с. 364–367]. Однак поза увагою вченого залишилося питання про співвідношення категорій «оскарження» та «спір» саме у межах адміністративного оскарження, оскільки за обраного підходу вказані категорії співпадатимуть і не можуть бути оцінені як такі, що є похідними одна від одної (відповідно, виникатиме питання про доцільність та обґрунтованість їх одночасного застосування за одночасної неможливості обрання одного з них як узагальнюючого).

Варто зауважити, що процедура подання скарги до підприємств, установ, організацій усіх форм власності регламентована базовим Законом України «Про звернення громадян», у тексті якого відсутній термін спір.

Звертаючись до словниково-довідникової літератури, оскарження – це звернення зі скаргою до державних органів і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян з приводу незаконності чи необґрунтованості рішень, дій (бездіяльності) службових осіб [3, с. 597]. У Кодексі адміністративного судочинства України статтею 12 «Форми адміністративного судочинства», зокрема частиною четвертою, вказується на те, що справи в спорах у порядку позовного та скороченого провадження розглядаються щодо *оскарження рішень, дій та бездіяльності* [4] відповідних суб'єктів. Таким чином, підхід щодо похідного характеру спору (твердження про матеріальну основу оскарження) може бути вірним у разі, коли йдеться про оскарження як інститут захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у матеріальному, статичному сенсі. Однак з позиції динаміки спору оскарження може виступати як

передумовою спору, так і процесуальним його складником.

Знаковим для даного твердження є кроки в напрямі виділення адміністративного процесуального права в окрему галузь, у якій «спір» займатиме центральне місце, а процес його вирішення адміністративними судами характеризуватиметься як адміністративний процес. Враховуючи таку ситуацію, що зумовлює визначення співвідношення понять «оскарження» та «спір», формуватиметься оновлений напрям досліджень у зв'язку із очевидною необхідністю обґрунтування наведених понять як самостійних. До речі, в науці адміністративного права вони так і розглядаються [5].

Зрозуміло, що у перспективі предметна область спору та оскарження співпадатиме. За таких умов для характеристики *оскарження як системи* (курсив мій – В.Т.) стане можливим виділення її рівнів, й у такій системі спір виступатиме одним із них.

Дане твердження опосередковується розвитком інституту адміністративної юстиції в Україні. У більшості праць вітчизняних і зарубіжних учених питання уніфікації процедур адміністративного оскарження розглядається крізь призму їх автономії. Так звана «розрізненість» судового та позасудового оскарження, як зазначає Д.В. Лученко, пояснюється положеннями Конституції України, у якій окремо закріплено право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції України), до змісту якого входить і право на подання скарги, і право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України). Водночас, на нашу думку, таке розмежування пояснюється скоріше не юридичними, а ідеологічними причинами, а саме необхідністю (з огляду на радянське минуле) утвердити на конституційному рівні можливість судового оскарження адміністративних актів [6, с. 241]. Погоджуючись із наведеним твердженням про необхідність розглядати оскарження у діалектичному взаємозв'язку його внутрішніх елементів

(які ще необхідно визначити) доцільно звернути увагу, що не зважаючи на таке прагнення, вчені все ж протиставляють способи оскарження (досудовий та судовий порядки) передусім коли йдеться про визначення його ефективності. Більше того, усі спроби уніфікувати процедури (способи, форми) зводяться до характеристики провадження у межах певної групи відносин (процедурних, деліктних, судових). Отже, поліцентричність предмету адміністративного права не дає можливості, зважаючи на особливості правового забезпечення, уніфікувати такі провадження, а тим більше й окреслити місце провадження з розгляду спорів у сфері публічно-правових відносин серед них. Додаткову складність на шляху визначення сутності та змісту оскарження в адміністративному праві вносять, зокрема, й нові так звані «альтернативні» форми (способи) захисту – медіація.

Спроба комплексної характеристики оскарження в адміністративному праві здійснена Д.В. Лученком, який визначає, що використання механізму оскарження свідчить про виникнення спору про право матеріальне. Адміністративно-правовий спір є матеріальною передумовою оскарження [2, с. 365]. Варто констатувати, що використання терміну «спір» як матеріальної передумови оскарження логічно приводить до роздумів про процесуальний складник такої діяльності. Відомо, що для розв'язання спору, який виник між суб'єктами, правове положення яких не є рівним, має бути присутня третя сторона – суд, медіатор, інший суб'єкт, наділений достатніми владними повноваженнями для його вирішення. В іншому випадку охарактеризувати відносини, що виникають у процесі оскарження як спірні, навряд чи вдасться, як мінімум з урахуванням нерівності сторін, про що постійно наголошується в наукових публіцистичних джерелах.

Так, О.В. Константиї вказує, що подання процесуальної (судової) скарги є способом реалізації диспозитивного права учасника справи на ініціювання апеляційного та касаційного перегляду рішень судів в адміністративному, господарському, кримінальному та цивільному процесах. При цьому вчений наголошує,

що чинна модель адміністративного судочинства в Україні, незважаючи, що на початку 2000-х років під час розробки проекту Кодексу, розрахованого на його здійснення, не є провадженням за скаргою, яке передбачалося положеннями підрозділу «Б» Розділу III (глави 29-32) Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, а є позовним. Такий підхід законодавця є цілком обґрунтованим, оскільки адміністративний позов на відміну від скарги допускає пред'явлення в ньому вимог не тільки про визнання неправомірним відповідного оскаржуваного рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й про відшкодування завданих ними матеріальних збитків. Тому, на думку вченого, він є більш ефективним процесуальним засобом захисту суб'єктивних прав і свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин, зокрема в судочинстві, побудованому на засадах змагальності та обов'язковості судових рішень [7, с. 270]. Натомість для ефективного вирішення спорів нині видається за доцільне створення в інституційному середовищі дещо іншої організаційної структури у межах наявних підрозділів. Так, у науковій літературі існує велика кількість пропозицій щодо створення «квазі-юрисдикційних» органів, однак в умовах дефіциту державного бюджету вказані перетворення є надзвичайно затратними. Таким чином, питання організаційного складника концептуального (навіть доктринального) бачення вирішення спорів як складника процесуальної частини досудового оскарження можливо досягти за рахунок «однорівневої системи». Мається на увазі система, що забезпечувала б розгляд скарг з урахуванням принципу рівності. Цього можливо досягти шляхом установлення рівного набору процесуальних прав і обов'язків учасників справи за участю апарату (структурного підрозділу) центрального органу виконавчої влади чи вищого органу в інституційній системі, який би приймав рішення за *спором* (курсив мій – В.Т.). Рішення ж апарату оскаржувалося б у порядку позовного провадження в адміністративних судах. Це надало б можливості здійснювати

ефективний внутрівідомчий контроль за законністю діяльності регіональних чи місцевих підрозділів, вчасно виправляти помилки, допущені у процесі адміністративного нормотворення, доводити до загалу позицію органу виконавчої влади, скоригувати власну діяльність з урахуванням сервісних орієнтирів та суттєво підвищити довіру населення до інституції загалом.

Вказаний напрям переформатування діяльності підрозділів, уповноважених на розгляд скарг (інших звернень, заперечень тощо), має вирішити проблему надмірного затягування часу та зловживання правом на оскарження, про що наголошується чи не в кожному науковому доробку вітчизняних учених у розрізі згаданої проблематики.

Наразі система розгляду скарг є дворівневою, а основною особливістю її функціонування є відсутність у чинних нормативно-правових актах вказівки щодо прийняття до уваги матеріалів розгляду скарги нижчим органом в системі центрального органу виконавчої влади та, зокрема, процесуального порядку участі під час розгляду такої скарги апаратом (уповноваженим підрозділом) центрального органу виконавчої влади на рівні із скаржником.

Варто також звернути увагу на окремі категорії справ, щодо яких встановлена особлива процедура. Так, пунктом 56.23 статті 56 ПК України встановлюється порядок оскарження рішення про відмову у реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, а підпунктами 56.23.1-56.23.4 визначаються особливості розгляду таких скарг центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову та державну митну політику [8]. В практиці законодавчого регулювання таких особливих порядків є багато схожих прикладів. Відповідно, наявність таких спеціальних процедур (порядків) розгляду скарг дає можливість підняти питання про вирішення проблематики обов'язкового досудового порядку вирішення спору. Однак у такому випадку процедура звернення зі скаргою до центрального органу виконавчої влади

(його апарату) втратить ознаки самостійності, оскільки буде діалектично (нормативно) зв'язаною із вирішенням спору засобами адміністративного судочинства. Лише спори, що вирішувалися б апаратом центрального органу виконавчої влади, визнавалися досудовим порядком розгляду скарги на рішення, дії (бездіяльність) регіонального та / чи його місцевого структурного підрозділу.

Попри наявність у нормативно-правових актах вказівки на можливість обов'язкового досудового вирішення спорів, зокрема у статті 124 Конституції України, статті 17 КАС України «Основні положення досудового врегулювання спорів» та інших статей [9], в публічно-правових відносинах такі положення реалізувати складно, оскільки з урахуванням положень частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9]. Вказане положення Конституції України дозволяє запровадити медіацію в публічно-правових відносинах лише в частині та тільки за умови, коли буде чітко визначено обсяг дискреційних повноважень суб'єктів, що реалізують владні управлінські функції.

Висновки. Проблематиці медіації в адміністративному процесі приділено багато уваги. Зокрема, одним із прогресивних положень є підхід, на підставі якого медіатором може виступати суддя адміністративного суду. Не ставлячи за мету ґрунтовне дослідження медіації в судовому адміністративному процесі, варто зауважити (з урахуванням логіки представленої праці), що вказаний альтернативний спосіб буде виступати окремою стадією провадження з судового вирішення спору. Оскільки, по-перше, суддя (суд) реалізує (здійснює) функцію правосуддя у процесуальній формі, визначеній КАС України, іншими нормативно-правовими актами, отже, незрозумілим видається, у чому саме полягає альтернатива (яким саме засобам вирішення спору). Очевидно, що досудовому. Якщо так, то положення Проекту Закону

України «Про медіацію», зареєстрованого ще у 2015 році [10], дублюватимуть положення наведених вище статей КАС України. У разі якщо законопроект буде визначено особливий порядок розгляду звернення, виникне проблематика обов'язковості виконання рішень медіатора. Таким чином, Україна ризикує отримати додаткову малоефективну процедуру розгляду скарг (звернень, спорів тощо), яка матиме мало спільного із «оскарженням». Таким чином, перший рівень оскарження можливо визначити за критерієм обов'язковості виконання рішення (досудове вирішення спору, за умов, наведених вище, та медіацію як альтернативний спосіб вирішення таких спорів у досудовому порядку). Вищим рівнем оскарження є вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин адміністративними судами.

Список використаної літератури:

1. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
2. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет ім. Я. Мудрого. Харків, 2017.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2 ге. вид., перероб. і допов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35-36, № 37, ст.446 / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
5. Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 31. Том 2. С. 146–150.
6. Лученко Д.В. Про теоретичні та практичні проблеми розвитку інституту оскарження в адміністративному праві. *Державне будівництво та самоврядування*. Випуск 23. 2012. С. 238–250.
7. Константий О.В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів: Монографія Київ : Істина, 2015. 544 с.

-
8. Податковий кодекс України [Текст]. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Про mediaцію : Закон України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.
-

Tylchuk V. Background to the formation of the complaint system in the context of the category "disputes in the public-legal relations": searching the optimal option

The article attempts to rethink the existing system of appeal based on the novelties of national science and practice and the prerequisites for the formation of branches of administrative procedural law in which the central place belongs to the category of disputes in the field of public-legal relations. The analysis of the subsystems of dispute resolution by means of administrative justice and the pretrial appeal from the point of view of efficiency and dialectical communication. The findings provided an opportunity to present a model of appeal and to determine its levels. Particular attention is paid to the issue of mediation in dispute resolution, its place in the appeal system. The idea behind the study is that traditionally, the issue of determining the category of "dispute" is explored through the prism and dialectically in relation to other related legal categories. This area of research is, first of all, convenient for scientific research, as it is based on the continuation of a well-established separate conceptual approach and allows the use of already known assumptions to formulate individual elements of new knowledge about an object. Therefore, the question of the relation between the categories of appeals and disputes within the limits, in particular administrative appeals, remains out of the view of the scholars, since the categories mentioned will coincide and cannot be judged to be derived from each other (the question of expediency and reasonableness will arise accordingly) their simultaneous application with the inability to select one of them as a generalization). The conducted research makes it possible to distinguish the levels (subsystems) of the appeal: the first level of appeal can be determined by the criterion of obligation to enforce the decision (pre-trial dispute resolution, in the given conditions and mediation, as an alternative way of resolving such disputes in pre-trial order). The highest level of appeal is the resolution of disputes in the field of public relations by administrative courts.

Key words: *dispute in the field of public-legal relations, appeals, administrative justice, administrative process, mediation.*